Support to Education by the Government of Canada

Secretary of State
Secrétariat d'État

© Minister of Supply and Services Canada 1983
Cat. No. S2-120/1983
ISBN 0-662-52679-1

Design: Lori Victor Graphic Design

Contents

Introduction 5

Part I: Historical Overview 7

- The Scope 7
- The Federal Factor 7
- Vocational and Technical Training 8
- Research 8
- Student Aid 8
- Support of Official Languages in Education 9
- Direct Support to Universities (1945-67) 9
- Education Support to Provinces on Cost-Sharing Basis (1967-77) 10
- Unconditional Block Funding for Post-Secondary Education Support (1977 to present) 11
- Objectives of Government of Canada Education Support Programs 11

Part II: Review of Present Activities 13

- General Support to the Post-Secondary System 14
- Student Assistance 15
- Occupational Training 17
- Research 18
- Official Languages in Education 21
- Areas of Direct Federal Responsibility in Regard to Education 21

Appendix 24

Selected Chronology of Government of Canada Involvement in Education 24

Introduction

It gives me great pleasure to release this publication at a time in Canada's history when ever greater attention is being directed toward our institutions of higher learning and, in particular, to do so on the occasion of the first National Universities' Week.

It is over 300 years since the founding of Le Petit Séminaire de Québec, later to give birth to Laval University, and almost 200 years since the establishment of King's College at Windsor, Nova Scotia, now associated with Dalhousie University. Today we can look back at the emergence of more than 70 universities and colleges and about 200 community colleges in this relatively sparsely populated land of ours. These institutions, which bear witness to the enterprise and determination of our citizens and their governments, are today among Canada's finest national resources.

As our country's university and college sector has evolved, so too has the role of the Government of Canada in post-secondary education. Federal involvement dates back to the latter part of the 19th century and came about through a series of pragmatic responses to challenges which, by their sheer magnitude or by virtue of their national character, appeared to many Canadians to require action on the part of the Government of Canada.

The role of provincial governments in education is well known to Canadians, given the constitutional responsibility of that order of government for "education in and for each province." What appears to be known to very few Canadians, however, is the role which the Government of Canada has played in education, for the most part at the post-secondary level. It is a story that is rarely told but one which is virtually as old as the country itself. The Government of Canada established the Royal Military College in Kingston in 1876. It provided aid to the provinces for agricultural training of young people in 1912 and 1913. It established the National Research Council (NRC) in 1916, although the Department of Agriculture had already established several research stations and laboratories by the time the NRC was created. I mention these few examples simply to illustrate that, for many years, the Government of Canada has had an indispensable part to play in the development of the country's system of higher education.

It is my hope that you, the reader, will find this publication helpful in gaining a better understanding of the part the Government of Canada has played historically in this development, and the character and extent of its activities in this field today. Clearly, the challenges ahead are considerable for all of us, but a full knowledge of the past and present is invaluable in viewing the future course of post-secondary education in Canada.

Serge Joyal
Secretary of State of Canada

Part I: Historical Overview

The Scope

Federal involvement in education dates back over 100 years to the founding of the Royal Military College of Canada in 1876, though the creation of certain structures, such as the Geological Survey in 1842, even pre-dated Confederation.[1]

From about the time of the First World War, the Government of Canada has provided financial assistance for vocational and technical education and for university research. After the Second World War, assistance was extended to university and other post-secondary education, as well as post-secondary students, and for a variety of other education-related purposes.

In 1982-83, total federal support of education amounted to approximately $6.4 billion, of which some $1.7 billion comprised cash payments made by the Department of the Secretary of State to provincial and territorial governments in support of post-secondary education.

The Federal Factor

The *British North America Act* of 1867 (retitled the *Constitution Act, 1867* at the time of patriation in 1982), granted provincial legislatures the exclusive right to "make laws in and for each province" in relation to education, subject to the power of Parliament to make remedial laws respecting denominational schools where required. However, it has always been recognized that the Parliament of Canada could adopt laws respecting the education of certain groups for which the federal government has special responsibility. These include Indians and Inuit, Armed Forces personnel and their dependents in Canada and abroad, and inmates of federal correctional institutions.

Since Confederation, numerous other developments have also brought about the presence of the federal government in education – industrialization in the early part of this century, the First World War, the depression of the 1930s, the Second World War, and the dramatic expansion of our education systems at all levels which resulted from the post-war baby boom. These dynamic forces, which touched the entire country, demanded response at a national level, not only to alleviate economic and social pressures on the Canadian education system but also to ensure the greatest degree of regional equity possible. While the federal response has typically involved a fiscal contribution, many of the activities supported over the years have come to be recognized as expected and legitimate concerns of the national government. Examples include vocational and technical training, research, assistance to post-secondary students in order to respect the principles of accessibility to the post-secondary system and mobility within the country, official languages training, supply of highly qualified manpower, and international relations in the area of education.

[1]See the Appendix for selected chronology on Government of Canada involvement in education since Confederation.

Vocational and Technical Training

Federal programs in vocational and technical training have been provided in response to the demands of national economic policy and the need to develop a skilled labor force. A Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education, appointed in 1910, led to the *Agricultural Aid Act (1912)* and the *Agricultural Instruction Act (1913)* which assisted agricultural and veterinary education. In 1919, the *Technical Education Act* provided funding to the provinces for upgrading technical and vocational skills. This Act was replaced in 1939 by a *Youth Training Act*, which emphasized the secondary school level. It, in turn, was updated in 1942 as the *Vocational Training Coordination Act*, which included provision for the establishment of a Vocational Training Advisory Council with representation from federal and provincial governments and the public. The council operated until the 1960s. In 1960, through the *Technical Vocational Training Assistance* (TVT) *Act*, a series of programs was undertaken to upgrade Canada's skilled manpower facilities, including capital assistance for the establishment of new training facilities. This program did much to hasten the rapid expansion of non-university post-secondary education in the 1960s. In 1967 the *TVT Act* was superseded by the *Adult Occupational Training Act* whereby the new federal Department of Manpower and Immigration purchased services from institutions for the upgrading and retraining of adult workers. The *National Training Act* of 1982, administered by the Canada Employment and Immigration Commission (successor to the Department of Manpower and Immigration), provides the current legislative framework of federal support for manpower training and human resource development.

Research

By the mid-1800s, the government of the Province of Canada was already engaged in scientific activity, primarily through the Geological Survey of Canada, established in 1842. After 1867, the federal government expanded this initiative by establishing the Dominion Experimental Farms (1886). The National Research Council, established in 1916 to expand scientific research during the First World War, gave early priority to the training of research personnel through graduate fellowships and grants-in-aid to university faculty active in research. Since its founding, it has done much to improve the quality and quantity of university research. In 1946, an amendment to the Act which established the NRC allowed it to create as independent organizations the Defence Research Board (1947) and the Medical Research Council (1960) for the purposes of delegating to these, and other government bodies, the more specialized research activities previously undertaken by the NRC itself. The Canada Council, founded in 1957, began an extensive scholarship program in the arts, humanities and social sciences. In 1978, the responsibilities of the NRC and the Canada Council for university research support were given to two new bodies, the Natural Sciences and Engineering Research Council and the Social Sciences and Humanities Research Council. The mandate of the Medical Research Council was broadened at the same time. Today, various other federal departments and agencies also sponsor research and offer graduate awards related to their particular fields of interest.

Student Aid

A significant earlier federal involvement in post-secondary education was increased in 1964 with the introduction of the Canada Student Loans Plan (CSLP). Its purpose was to help students who required assistance to carry on full-time post-secondary education studies. The 1964 program replaced the Dominion-Provincial Student Aid Program (DPSAP) began under provisions of the *Youth Training Act* in 1939. Under DPSAP,

Ottawa made a financial contribution to each participating province, with the province providing an equal amount. By 1964, all provinces participated except Quebec, which withdrew in 1954. In 1983 the *Canada Student Loans Act* was amended to provide increased loan limits, loans for part-time students, interest relief for unemployed borrowers and relief of debt for borrowers who become permanently disabled.

Support of Official Languages in Education

The Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (Laurendeau-Dunton Commission), appointed in 1963, reported on education in 1968. Among its recommendations was that minority and second official language education programs be diversified and expanded by the provincial governments and that provinces receive financial assistance from the Government of Canada toward the additional cost of such programs. It was this recommendation that led to the establishment in 1970 of the Official Languages in Education Programs Directorate within the Department of the Secretary of State.

Accordingly, the Government of Canada provides financial assistance to the provincial and territorial governments to encourage opportunities for education in the minority official language in each province or territory and for Canadians to acquire a knowledge of their second official language. Under the first (1970-71 to 1973-74) and second (1974-75 to 1978-79) agreements with the provincial governments, this financial assistance was provided through "formula" payments, based on average provincial education costs and enrolments, and a number of "non-formula" programs of support for specific provincial activities and initiatives. Subsequently, pending the conclusion of new multi-year agreements, four single-year interim agreements were struck between the federal government and the provinces and territories. Negotiations are being finalized for a new set of multi-year agreements.

Direct Support to Universities (1945-67)

Direct federal financial assistance to universities began through the *Veterans' Rehabilitation Act* of 1945. From the 1930s to the end of the Second World War, university enrolment showed no marked increase. However, university facilities were taxed by returning veterans who received government support to continue their education. By 1946-47, veterans accounted for about half the total university enrolment. At the urging of the National Conference of Canadian Universities (later to become the Association of Universities and Colleges of Canada), universities also received annual grants of $150 for each veteran enrolled.

The 1949 appointment of the Royal Commission on National Development in the Arts, Letters, and Sciences (the Massey Commission) coincided with the graduation of many of the veterans. By the time the commission reported in 1951, most veterans had graduated and the universities were losing federal funds while being faced with the need to maintain expanded facilities to support increasing civilian enrolment.

The wide-ranging commission report recommended that the federal government make direct grants to the universities, that a program of national scholarships be started, and that a council for the encouragement of the arts, humanities, and social sciences be created. The formation of the Canada Council in 1957 resulted from the last recommendation.

In the 1951-52 academic year, the Government of Canada began a program of university grants at the rate of 50 cents per capita of the provincial population. By 1966-67, the last year of this program, the rate had risen to an average of $5 per capita of provincial population. Payments in all provinces except Quebec were made directly to the eligible institutions.

By the mid-1960s, it was foreseen that post-secondary enrolment would likely double in about 10 years. The Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC) appointed a commission (the Bladen Commission) to study the financing of higher education in Canada. The commission's report, issued in 1965, recommended greatly increased federal aid to universities for both operating and capital purposes, annual federal-provincial discussions to review the adequacy of the federal contribution, and assignment to a minister of the Crown the responsibility for coordinating assistance to universities from all federal agencies. The last recommendation led to the establishment of the Education Support Branch of the Department of the Secretary of State, in time to make 1966-67 per capita University Grants payments and to be involved in a new program started in 1967.

In 1967, the Council of Ministers of Education, Canada (CMEC) was formed by the ministers responsible for education to enable them to consult on matters of common interest, to provide a means for the fullest possible cooperation among provincial governments in areas of mutual interest and concern in education and to cooperate with other educational organizations to promote the development of education in Canada.

Education Support to Provinces on Cost-Sharing Basis (1967-77)

After 1966-67, post-secondary education support payments by the Government of Canada were made in all instances directly to provincial governments. The basis of payment was broadened to include all post-secondary education above the junior matriculation level (i.e., to include the senior matriculation high school year in those provinces where it existed), to allow reasonable comparability among provinces. Direct payment to the provinces reinforced their financial control over higher education and helped to account for expansion of provincial government departments or agencies to oversee post-secondary education development and to distribute funds to institutions.

The 1967 Act provided for federal transfers to the provinces of fiscal resources amounting, in 1967-68, to either $15 per capita of provincial population or 50% of eligible operating expenditures for post-secondary education incurred in the province, whichever was greater. The Act provided that each province, which in 1967-68 was on the per capita basis, would have its 1967-68 transfer increased from year to year at the national rate of increase in eligible expenditures. This provision applied to Newfoundland, Prince Edward Island and New Brunswick. The total transfer was made up of two general components: a transfer of taxing power, and cash adjustment payments to bring the total transfer up to each provincial entitlement. The cash adjustment payments were made by the Department of the Secretary of State.

A revised Act in 1972 extended the program through 1973-74. With some changes in calculation of the tax abatement component, but continuing the 50% or the escalated per capita formula, it set a yearly maximum of 15% in the national rate of increase of the total federal contribution. The program was further extended to 1976-77, keeping the 15% maximum annual increase provision.

Approximately two-thirds of the total annual national transfer covered university operating expenditures. The balance was for the non-university sector (community colleges, CEGEPS) and senior matriculation. Proportions for individual provinces varied.

By the late 1970s the rate of expansion in post-secondary enrolment was declining and a new post-secondary support program began.

Unconditional Block Funding for Post-Secondary Education Support (1977 to present)

In 1977, the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977* (EPF) changed the principle of federal financial support for post-secondary education, hospital insurance and medical care. These had all been financed along roughly the same shared-cost lines. The old programs were replaced, beginning in 1977-78, by block funding to each province. Funding still consisted of a transfer of taxing power and cash payments. For post-secondary education support, the funding was unconditional.

Under EPF, support for these three programs was combined into one program. Of the total EPF payment, approximately half related to hospital insurance, one-third to post-secondary education, and one-sixth to medical care.

The starting point for the new post-secondary education support under this arrangement was the federal contribution under the old program made in the "base year," 1975-76. To arrive at the 1977-78 federal contribution, this 1975-76 base was escalated by actual increases in Gross National Product (GNP) and in population for 1976-77 and for 1977-78. The result then served as the amounts paid to the provinces for 1977-78, the first year of the new program. In subsequent years, GNP and population escalation continued. In addition, levelling came into effect in order to eliminate, over a five-year period, per-capita disparities in the amount of the federal contribution to each province.

Discussions have recently been held with provincial governments and the education community about the future form of Government of Canada education support programs, including the form of the present EPF funding mechanism. In 1983, the Government of Canada announced its intention to split the post-secondary component of EPF from the two health components and to increase the post-secondary education transfer over the next two years (1983-84 and 1984-85) in line with the government's "6 and 5" policy.

Objectives of Government of Canada Education Support Programs

This brief historical overview has shown the long and unbroken experience of the Government of Canada in supporting the country's education system. It also indicates the variety and the complexity of that experience, a complexity that has made it difficult to categorize easily the range of federal government support to education. Nevertheless, to help in planning and reviewing the effectiveness of its support, the Government of Canada currently groups its range of education support under 10 headings, each of which represents a federal government objective.

The first four objectives, particularly the first three, reflect the long-held view that large-scale federal support, provided in cooperation with the provinces, is an important element in developing and maintaining a strong, accessible post-secondary system throughout the country. Such a system is essential for responding to a variety of important social and economic challenges, including those national and international in scope as well as those that are more local and regional. The following four

objectives focus more specifically on national and international challenges in regard to which the Government of Canada has specific responsibilities. These include areas such as research, official languages and employment policies. In these areas, objectives can often be best met by a mix of general support of post-secondary capacity and more specific programs aimed at particular federally determined priorities. The last two objectives cover the more specific responsibilities of the Government of Canada in its role as a major employer, as well as to the education of Armed Forces personnel and their dependents, inmates of federal correctional institutions and Indian and Inuit children.

- *General support objective*: to help maintain and strengthen the post-secondary capacity throughout Canada required to respond to the individual learning and development aspirations of Canadians and the needs and opportunities of Canadian society.
- *Educational opportunity objective*: to facilitate the access of all qualified and interested Canadians to formal learning by reducing barriers due to socio-economic status or to membership in groups that are not fully served by the existing education system, and to reduce financial hardship resulting from participation in the education system.
- *Mobility objective*: to minimize any barriers that might prevent Canadian post-secondary students, teachers and graduates from studying, training or working wherever they wish in Canada.
- *Employability objective*: to promote the capacity required in the education system for Canadians to obtain the qualifications necessary for occupations critical to national economic growth and for occupations characterized by a high degree of inter-regional and international mobility.
- *Research objective*: to encourage the development of researchers and research knowledge and capacity in the post-secondary education system, consistent with the general research and development needs of Canadian society or in order to provide solutions to problems arising in areas of national concern.
- *Official languages in education objective*: to provide opportunities for Canadians to increase their knowledge of Canada's official languages through formal learning, and for members of the English language community in Quebec and the French language communities in the other provinces and territories to be educated in their own official language.
- *Canadian understanding, citizenship and cultural identity objective*: to increase through formal learning the knowledge and understanding Canadians have of themselves and their environment, with particular concern for the cultural diversity of Canada, and to stimulate and maintain a sense of Canadian citizenship.
- *International relations objective*: to promote Canada's international interests in matters relating to education including: provision of links between the education systems of Canada and of other countries; promotion of a better knowledge abroad of Canada and its people; encouragement of international studies in Canada and of international joint research and scholarly activities; and provision of policies and programs relating to foreign scholars and students in Canada.
- *Federal direct schooling objective*: to develop knowledge, skills and critical capacity among groups whose education is a federal responsibility, through financing and/or management of schools and other financial arrangements.
- *Needs of the federal government as an employer objective*: to promote an adequate supply of personnel with skills, knowledge and capacities needed for an effective public service, including appropriate official language capabilities.

Part II: Review of Present Activities

This part of the publication summarizes the major programs and activities in the field of education which the Government of Canada currently administers or undertakes in the fulfilment of its education support objectives. It is organized under the following headings: General Support to the Post-Secondary System; Student Assistance; Occupational Training; Research; Official Languages; and Areas of Direct Federal Responsibility.

It is not the intention, in this part, to deal comprehensively with the multitudinous activities undertaken by virtually every department and agency that can be related, directly or indirectly, to education. Instead, the focus here is on major programs and activities of the Government of Canada that have a strong link with education. Taken together, these programs and activities account for the bulk of the expenditures directed toward education by the Canadian government. In 1982-83, the total was approximately $6.4 billion. Major expenditures for the past two fiscal years are listed in the following table.

Federal Expenditures and Transfers Related to Education

Major Expenditures by Department/Agency or Program	1981-82[P] ($000,000s)	1982-83[P] ($000,000s)
Transfers To Provinces		
EPF		
Tax Transfer[1]	1,811.6[2]	1,943.4[3]
Cash Transfer[1]	1,693.0[2]	1,699.3[3]
	3,504.6	3,642.7
Official Languages in Education (OLE)[4]	173.5	176.3
Research[5]		
Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC)	161.5	200.0
Medical Research Council (MRC)	71.6	94.0
Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC)	19.2	26.8
Other Departmental Research	104.1	118.0
Student Assistance		
Canadian Student Loans Program	88.4	116.9
Scholarships and Student Aid	95.4	121.5
Vocational Training		
Employment and Immigration Canada (CEIC)	829.8	925.1
International Education Activities (CIDA)	61.1	64.1
Direct Federal Responsibilities for Education and Staff Training		
Public Service Commission (PSC)[6]	36.0	39.7
Dept. of National Defence (DND)	111.6	130.4
Dept. of Indian Affairs and Northern Development (DIAND)	326.4	395.4
Solicitor General	41.6	46.7
Other Ministerial Expenditures[7]	239.3	294.7
Grand Total[8]	5,864.1	6,392.3

P. Preliminary estimate
1. Source: Department of Finance
2. Special interim adjustment (25/02/83)
3. Second adjustment to advance (06/01/83)
4. Source: Department of the Secretary of State
5. Consists only of funds received through institutions
6. Includes PSC language training
7. Includes Canadian Coast Guard College, Sydney, N.S., and other federal training institutions
8. Sources: EPF data from Department of Finance; OLE data from the Department of the Secretary of State; balance of data from Statistics Canada

General Support to the Post-Secondary System

Secretary of State/Department of Finance

EPF Payments

Under the Post-Secondary Education Financing Program, the Secretary of State makes unconditional payments to provincial and territorial governments in support of post-secondary education. This program is one of three established programs included under Part VI of the *Federal Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, as amended in 1982. The other two programs relate to medicare and hospital insurance.

Federal contributions under the post-secondary education financing program take the form of cash payments (Secretary of State) and a tax transfer – a reduction of federal taxes and the fiscal equalization payments associated with that tax transfer (Department of Finance). The cash payments are calculated to ensure the total transfer to each province is equal per capita. A preliminary calculation of the cash and tax transfers to each province for 1982-83 is shown in the table below.

Provincial Entitlements[1] for Post-Secondary Education, Established Program Financing, Fiscal Year 1982-83

Province	Cash Entitlement ($000s)	Value of Tax Transfer ($000s)	Total ($000s)
Newfoundland	47,186	37,339	84,525
Prince Edward Island	10,150	8,032	18,182
Nova Scotia	70,486	55,777	126,263
New Brunswick	57,932	45,842	103,774
Quebec	334,843	623,129	957,972
Ontario	667,834	610,188	1,288,022
Manitoba	85,621	67,752	153,373
Saskatchewan	84,179	61,124	145,303
Alberta	130,854	211,913	342,767
British Columbia	195,062	217,024	412,086
Yukon	1,352	2,171	3,523
Northwest Territories	3,808	3,092	6,900
Total	1,699,307	1,943,383	3,642,690

[1] Department of Finance calculation dated January 6, 1983

Student Assistance

Secretary of State

Established in 1964, the Canada Student Loans Program (CSLP) is designed to make post-secondary education more accessible and to facilitate geographic mobility in the choice of institutions. The program provides loans to students with demonstrated financial need, to help them meet the costs of study at the post-secondary level.

Students apply to their provincial governments, which assess applications according to criteria agreed upon by both levels of government. The loans are then negotiated by students at banks or other financial institutions designated by the Secretary of State and are guaranteed by the Government of Canada. The government pays interest on the loans while borrowers are enrolled in full-time studies and for six months after such studies cease. After this period, students make repayment arrangements with the financial institutions concerned.

Amendments made recently to the *Canada Student Loans Act* are expected to be in effect for the academic year 1983-84. They include:

- increasing the weekly loan limits from $56.25 to $100;
- extending loans to needy part-time students;
- providing for relief of debt for borrowers who become permanently disabled;
- providing relief from interest payments to unemployed graduates for a total of up to 18 months at any time within the life of the loan (in addition to the first six months after cessation of studies in which interest payments are fully assumed by the federal government).

Over the years the provinces and territories have established their own student assistance programs. In most instances, these are varied programs that combine other elements with the federal loans. In the case of Quebec, the Government of Canada provides an alternative payment to the provincial government which has chosen to operate its own student aid program. Thus, there are now in Canada a considerable number of different student assistance programs involving loans, grants and other features. These benefit about 35% of the entire full-time Canadian student population enrolled in post-secondary institutions.

Scholarships, Bursaries, Fellowships and Studentships

Many federal government departments and agencies assist students to pursue courses of study relevant to departmental aims, through the provision of scholarships, bursaries, fellowships and studentships. A Department of the Secretary of State publication, *Guide to Federal Sources of Financial Aid for Canadian Post-Secondary Students, 1984-85*, provides a list of award programs, including eligibility requirements and award amounts. Awards may include a living allowance, tuition fee reimbursement, travel allowance or research expenses. Among the Canadian government departments and agencies which offer financial assistance of this type are: the research granting councils (see Research below), the Canada Mortgage and Housing Corporation, the Canadian International Development Agency, Environment Canada, Fitness and Amateur Sport Canada, the Department of Justice, Health and Welfare Canada, Industry Trade and Commerce, Labour Canada, the Department of the Secretary of State, Transport Canada and Veterans Affairs Canada.

Revenue Canada

Under the *Income Tax Act*, students enrolled at educational institutions in Canada may deduct tuition fees from their income, if the fees are over $100 and are paid to an accredited university, college, other post-secondary institution or high school, or for occupational skills courses. The deduction for tuition fees is also available to a student who physically resides in Canada close to the Canada-United States border and commutes to a post-secondary institution in the United States. The payment need not necessarily have been made by the student claiming the deduction; a claim may be made by the student for tuition fees paid on his/her behalf by a parent or other person. Fees paid for tuition for full-time attendance at a university outside Canada in a course leading to a degree are deductible, providing the course lasts 13 consecutive weeks or longer.

In addition to the deduction for tuition fees, students are entitled to deduct $50 for each month in the year during which they were in full-time attendance at a designated educational institution in a qualifying education program. Any portion of this deduction not needed to reduce a student's taxable income to zero, may be claimed by a supporting relative of the student. Designated educational institutions include those designated under the *Canada Student Loans Act* or the *Quebec Student Loans and Scholarship Act*, institutions conducting courses that provide or upgrade occupational skills, and certain post-secondary institutions outside Canada. Qualifying educational programs are programs of not less than three weeks duration where a student must spend at least 10 hours a week on courses or work in the program. In some cases, the program must be at the post-secondary school level.

Although the deductions claimed by students under the *Income Tax Act* do not represent a direct expenditure by the Government of Canada, they

are considered as a tax expenditure because the government foregoes revenues by allowing these deductions for students. This is also true of other tax exemptions that benefit educational institutions or students; for example: non-taxation of up to $500 of scholarship, fellowship or bursary income; exemption from sales tax of certain educational materials bought by educational institutions; and the charitable status designation of many educational institutions allowing supporters to deduct donations from their personal taxable income.

Canada Employment and Immigration Commission (CEIC)

An important source of income for post-secondary students is short-term and part-time employment. Most federal government departments and agencies hire students during the traditional summer break. Many departments and agencies also participate in cooperative programs which enable students to alternate university terms with periods of employment.

The Canada Employment and Immigration Commission operates a number of programs to help students find employment. The Student Summer Employment Program makes funds available to established voluntary organizations and, where there is provincial agreement, to local governments, to hire students to carry out projects. These projects include community-based research and analysis services, sports and recreation programs and artistic and cultural programs. Summer student internships with government departments and the private sector are also funded. The International Exchange Program, comprising the Student Exchange and Young Worker Exchange Programs, permits both Canadian and foreign post-secondary students and young workers (trainees) to work temporarily in each other's countries on a reciprocal basis. The Native Internship Program provides relevant employment opportunities for Native post-secondary students.

Across Canada, CEIC operates some 400 Canada Employment Centres for students between April and September. These centres are staffed by post-secondary students and recent graduates. More than 300,000 temporary and casual placements are made through the centres each year. The commission also operates Canada Employment Centres on campus in over 80 Canadian universities and colleges, which assist more than 100,000 post-secondary students annually.

Occupational Training

Canada Employment and Immigration Commission

Under the authority of the *National Training Act* (passed in July 1982), CEIC operates adult vocational training programs that support the training and upgrading of workers needed in a wide variety of occupations. In replacing former legislation (see Historical Overview), the current Act enables the Government of Canada to better meet its responsibilities for manpower planning and occupational training. Support for training in institutional and industrial settings has been strengthened. A major new program has been added to support the development of critically important new training facilities. Finally, CEIC has revised and strengthened its system for forecasting occupational requirements, in order to allow the federal government, in consultation with the provinces and the private sector, to identify the training and the increased capacity needed for occupations of national importance.

The major training support effort, the National Training Program, comprises three component programs:

1. The *National Institutional Training Program* covers occupational training of individuals in provincial or private educational institutions. The commission pays the tuition fees and provides income support for trainees during the educational period.

   Two activities make up about 75% of the training under this program. Skills Training comprises pre-employment courses that provide trainees with entry level skills for a particular occupation, or courses designed to upgrade or update a person's occupational skills. Apprenticeship Training provides the classroom training aspect of provincially operated apprenticeship programs.

   The other institutional training activities are Work Adjustment Training, Basic Training for Skill Development, Job Readiness Training, Occupational Orientation, and Language Training.

2. *The National Industrial Training Program* provides financial assistance to employers who train individuals. This program includes General Industrial Training and Critical Trade Skills Training. Although the two activities are similar, the latter allows longer periods of training, and focusses on selected highly skilled trades and occupations that experience chronic shortages of Canadian workers. Finally, the Women in Non-Traditional Occupations Program provides extra salary assistance when women are trained in occupations traditionally dominated by men.

3. *The Skills Growth Fund (SGF)* aims, primarily, to increase the capacity for training in critical occupations. In addition to capital for the establishment, conversion, expansion or modernization of facilities, SGF provides support for developing training materials and techniques. The training facilities almost always are found in community colleges or equivalent institutions. A second purpose of this fund is to contribute support to the establishment or expansion of occupational training facilities by and for target groups whose members need specially adapted training to overcome employment barriers particular to those groups.

As mentioned earlier, CEIC has strengthened its occupational forecasting capacity. The new *Canadian Occupational Projections Systems* (COPS) is designed to collect data and organize and disseminate information about future supply and demand for workers to permit better long-term human resource planning. Information from COPS will greatly assist in determining which occupational training programs the Government of Canada will support, and which kinds of community college facilities need to be created through the Skills Growth Fund. The information will also be available to provincial governments, industry, colleges, other training institutions and target groups with special training needs. Indeed, COPS relies to a great extent on consultations with representatives of these sectors.

Research

The capacity to undertake and develop basic and applied research in Canada has been and continues to be located largely in the universities. University research is also the principal means of training highly qualified manpower and research personnel in Canada. The universities are, therefore, the very core of the Canadian scientific effort. The federal government considers the strengthening of the university research capability to be a national priority.

Research Granting Councils

Direct support in the form of grants and contributions is provided to the universities by three granting councils:

- The Medical Research Council (MRC)
- The Natural Sciences and Engineering Council (NSERC)
- The Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC)

These councils, which provide approximately 80% of federal funds in support of university research, operate "at arm's length" from the federal government. Although they report to Parliament through ministers of federal departments, government officials do not control the provision of funds for particular research activities. Rather, Canadian scholars, through the "peer review" system, assess the value of the proposals that the councils receive. Scholars also participate in the formulation of the councils' funding policies.

Each council has been assigned a particular set of research concerns. The councils seek to promote the advancement of research knowledge and the scholarly training of highly qualified personnel in the health sciences (MCR), in natural sciences and engineering (NSERC), and in the humanities and social sciences (SSHRC). Two of the councils have special concerns for the application of scientific and technological developments – to industry in the interests of economic development (NSERC), and to health care practices and the training of health care personnel (MRC).

The most important forms of support provided by the three councils, with some variation in detail, are:

- grants to individuals or groups for research projects or programs of up to several years duration, for exploration and development of research ideas, to purchase and maintain research equipment and to develop special facilities;
- operational funding and other support to research centres and for interdisciplinary groups of researchers;
- strengthening of the research capacity of selected institutions;
- scholarships, fellowships and awards at the undergraduate, masters, doctoral and post-doctoral levels, and support of related research;
- salary and related support to researchers and trainees;
- transportation costs of travel for scholarly purposes in Canada and abroad;
- exchange programs and visiting researcher programs; and
- funding for scholarly associations, publications and conferences.

NSERC has a special role vis-à-vis industry and its links with the university community. The council supports special research projects within universities which are applicable to industry; senior industrial fellowships, tenable by university professors within industry; and industrial research fellowships for young researchers. Along similar lines, MRC promotes the transfer of knowledge and skills to the health care sector through support for clinical trials of drugs and of new diagnostic and treatment techniques.

It should be noted that the councils apportion some of their funds to strategic themes. These are topics the councils identify, after consultation with scholars, as areas of national concern. Examples are the human context of science and technology (SSHRC); forestry and bio-technology (NSERC); and bio-technology and cardiovascular research (MRC).

Other Departments and Agencies

Many federal departments and agencies support university research by providing grants and contributions related to their own areas of responsibility, by contracting out research required for their own internal purposes, and by providing other research-related services. For example:

- the Department of the Environment supports university-based research on forestry, water and the atmosphere. Forestry schools are supported and departmental staff are available from time to time for teaching purposes. The department also contracts with universities for research work;
- the Department of Health and Welfare's National Health Research and Development Program provides support for health care and health delivery research;
- the Department of Industry, Trade and Commerce and Regional Economic Expansion has helped universities establish centres for advanced technology and for micro-electronics to assist Canadian industry to make use of scientific and technological expertise and research results;
- the Department of Labour seeks to increase the body of knowledge in labour matters and to stimulate greater interest in this field in Canada among scholars by providing grants for research. The research may be on the economic, industrial relations, social, and other aspects of labour, including wages, incomes, productivity, technological change, collective bargaining, labour law and history.

Other departments and agencies with similar interests include the National Research Council, Atomic Energy of Canada Ltd., the Departments of: Agriculture; Communications; Energy, Mines and Resources; Fisheries and Oceans; National Defence; Transport Canada; and Secretary of State.

The National Library, the Public Archives, and the National Museums of Canada provide significant services to research through the collection and preservation of a great variety of natural items and artifacts.

Statistics Canada also serves research interests by collecting data on many aspects of Canadian life and conditions.

The National Research Council, while mainly concerned with research for government and industry, also provides significant services to the research community. By involving university researchers in planning teams, it contributes to communication among scholars. Its own research facilities are often used by outside researchers. The NRC also operates the Canada Institute for Scientific and Technical Information (CISTI). The institute provides a national scientific and technical information service to industry, educational institutions and government. It has accumulated an outstanding collection of books, journals, reports, reference works and data bases from across the world in the natural sciences, engineering and health sciences.

Two other structures should be noted within the context of research at the national level – the Science Council of Canada and the Ministry of State for Science and Technology. The Science Council was established in 1966 to advise the federal government on how Canada should make the best use of science and technology for public benefit. The Ministry of State for Science and Technology, established in 1971, is responsible for science policy and the coordination of federal science activities. Its principal responsibility is to advise the federal government on how best to meet national science goals and on the allocation of funds for science within the federal sphere.

Official Languages in Education

The Department of the Secretary of State has particular responsibility for Canada's official languages. In education, this responsibility is met through agreements between the Canadian government and the provinces and territories. Under these agreements, the Government of Canada provides financial support for minority official language education (English in Quebec and French elsewhere) as well as the teaching and learning of the two official languages as second languages. This support is directed to all levels of the educational system. Expenditures since 1970-71 total over $1.8 billion.

The last set of long-term federal-provincial agreements on official languages in education terminated in 1979. Since that time, support has been continued under interim arrangements. In March, 1983, it was announced by the Secretary of State that the Government of Canada had approved a three-year "protocol" which, when signed by both orders of government, would come into effect in 1983-84. Negotiations are currently being concluded for new agreements to come into effect.

The Government of Canada provides financial assistance for the maintenance of existing programs and services, program expansion and development, teacher training and development and student support. Two types of funding are made available to provinces: per-student contributions for each student enrolled in a minority or second official language program; and support for specific projects and activities including student and teacher bursaries, cost-shared development projects, teacher training institutions, language training centres and other eligible costs agreed upon by the two orders of government.

Financial aid is also provided through the Summer Language Bursary and Official Language Monitor Programs which are administered by the provincial governments in cooperation with the Council of Ministers of Education, Canada.

In addition to support provided to the provinces and territories, the department also makes financial contributions to groups, organizations and institutions under the Language Acquisition Development Program for projects concerned with compiling and disseminating information on the official languages in education.

Areas of Direct Federal Responsibility in Regard to Education

As indicated in the Historical Overview, it has always been recognized that the Parliament of Canada could adopt laws respecting the education of certain groups for which the federal government has special responsibilities. These include Armed Forces personnel and their dependents in Canada and abroad, inmates of federal correctional institutions, and Indian and Inuit children. These responsibilities are carried out through the Department of National Defence, the Department of the Solicitor General (Correctional Service Canada) and the Department of Indian Affairs and Northern Development.

Department of National Defence (DND)

Primary and Secondary Education

DND provides its own schools or makes other arrangements to ensure that primary and secondary levels of education are available to the children of military and DND civilians serving abroad, and of those in Canada who live on Crown land and therefore do not contribute property taxes towards local educational facilities. Ontario Grade 13 is used as the measure of completion of secondary school. Where the required schooling is not available at a DND or other local primary or secondary

school in Canada or abroad, DND will authorize the attendance of dependent children at the nearest appropriate school and the payment of an education allowance to cover tuition, transportation and, where warranted by the distance factor, board and lodgings. In addition DND undertakes to provide the children of all military and civilian personnel in Canada and abroad with the opportunity to have their children attend schools where the language of instruction conforms to the official language used in the home.

Post-Secondary Education

The Department of National Defence also provides university education, without charge, to selected civilian candidates who wish to enrol in the Canadian Forces, and to serving officers and other members. University education is also provided through three military colleges: Royal Military College of Canada, Kingston, Ont.; Royal Roads Military College, Victoria, B.C.; and le Collège militaire de Saint-Jean, Saint-Jean, Que. Courses of study are offered at the undergraduate and graduate levels in the arts, engineering and science.

Department of the Solicitor General (Correctional Service Canada)

The *Canadian Penitentiary Act* states that an essential part of the responsibilities of the department is the provision of educational programs for inmates as a means of helping them lead successful lives following release.

Correctional Service Canada, an agency of the department, operates academic and vocational programs in all major penitentiaries. The curriculum is provided by the department of education in the province where each penitentiary is located. Inmates receive the same provincial credits for their studies as do students in regular provincial schools.

Programs at the literacy, elementary and secondary levels are provided at no cost to inmates. College-level courses of a vocational or technical nature are also paid for, but inmates are expected to arrange payment for university academic courses and college humanities courses.

Department of Indian Affairs and Northern Development

Education of Canada's registered Indian and Inuit population is the constitutional responsibility of the federal government. Under the authority of the *Indian Act*, the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) provides a full range of educational services, either directly or indirectly, for Indian children resident on Indian reserves or Crown lands.

Indian children attend primary as well as secondary schools operated by: the federal government (federal schools); Indian band councils with federal government funding; or provincial governments or private organizations with the federal government paying tuition fees to cover the operating costs incurred by provincial or private authorities. In the case of Indian band operated schools, the federal government also covers the administration costs required for the band authority controlling the education program.

With regard to post-secondary education, eligible Indian and Inuit people may attend provincial universities and colleges. However, in recognition of social and economic barriers to educational achievement, DIAND

provides financial and other assistance to improve the educational opportunities of the indigenous peoples of Canada through the following two programs:

The Post-Secondary Education Assistance Program for registered Canadian Indians and Inuit, administered by DIAND and in some cases by specific Indian bands, makes post-secondary education more accessible and improves the employability of registered Canadian Indians and Inuit. An additional purpose of this program is to ensure that there are qualified Indians and Inuit to help meet the managerial and professional needs of their own communities. It should be noted that DIAND does not sponsor the post-secondary education assistance program in the Northwest Territories, which have their own program of assistance to Indians and Inuit.

The *Occupational Skills Training Program*, administered by DIAND, provides financial assistance and/or training for registered Indians to develop marketable job skills and to receive employment orientation. The training programs normally require less than secondary school graduation as an academic prerequisite. Thus, they supplement and complement the training services of the Employment and Immigration Commission to meet the training needs of Indians and Inuit.

DIAND also administers a number of programs to preserve and strengthen Indian and Inuit cultural identity. *The Cultural/Educational Centres Program* provides financial and other assistance to Indian bands for the establishment and operation of cultural/educational centres. These centres offer programs of an educational nature based on Indian and Inuit language, culture and heritage.

Information on Government of Canada programs or services may be obtained from the *Index to Federal Programs and Services 1983*. The *Index* is available, for consultation, at all depository libraries and at post offices.

It may be purchased at any Government of Canada bookstore or ordered through the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Ottawa, K1A 0S9. The cost is $9.95.

Appendix

Government of Canada Involvement in Education

Selected Chronology

1867 — *BNA Act – Section 93* gave provinces the exclusive power to make laws in relation to education in and for each province subject to the power of Parliament to make remedial laws respecting denominational schools where required.

1876 — *Royal Military College of Canada* established at Kingston, Ontario.

1885 — *Land grant to the University of Manitoba*: a federal statute authorized the granting of 150,000 acres of Crown lands in Manitoba as an endowment source.

1910 — *Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education* appointed. It issued reports in 1911 and 1913.

1912 — *Agricultural grants*: The *Agricultural Aid Act of 1912* allowed the federal government to provide aid to the provinces to support agriculture. The *Agricultural Instruction Act of 1913* supported provincial agricultural training in order to stem the flow of young people to the cities. The program lasted 12 years. The funds were divided on a provincial population basis except for separate direct grants to veterinary schools.

1913 — *Royal Commission on Industrial Training and Vocational Education* recommended that the federal government provide funds to the provinces on a per capita basis to assist the provinces in adding manual training to elementary and secondary programs. A development fund was also recommended to support teachers, schools, scholarships and researchers. The war intervened, but government response came with the *Technical Education Act of 1919*.

1916 — *National Research Council* established by the federal government to coordinate federal government scientific research efforts. It soon provided grants and fellowships to the university community.

1919 — *Student loans were provided to disabled veterans* and to all able veterans in need of financial assistance to complete their education.

Technical Education Act passed. The Act provided $10 million over 10 years to assist in technical and vocational education. The amount went to the provinces for direct support to vocational education. The allocation was partly a fixed sum per province and partly per capita.

Forerunner of Education Division of Dominion Bureau of Statistics (later Statistics Canada) founded. In 1973, this became the Education, Science and Culture Division. Statistics Canada provides a variety of data on education, including finance, and collects information relating to education in many of its social surveys.

Early 1920s — *Defence Department takes responsibility for education of children* of Canadian Forces personnel living at defence establishments.

1929 — *Technical Education Extension Act* passed. It basically allowed unexpended portions of the *Technical Education Act of 1919* to be carried forward.

1937 *Unemployment and Agricultural Assistance Act* passed. It provided for the training of men and women between the ages of 18 and 30 who were unemployed and registered with the Employment Service. Grants were to be made in matching amounts with provincial expenditures and were not linked to provincial populations. It was replaced by the *Youth Training Act of 1939* and by the *Vocational Training Coordination Act of 1942*.

1938 *National Research Council Associate Committee on Medical Research (later the Medical Research Council)* was established.

1939 *Dominion-Provincial Student Aid Programs (DPSAP)* founded. Under DPSAP, initiated under the *Youth Training Act of 1939*, Ottawa made a financial contribution to each participating province for student aid. The provinces were expected to provide an equal amount. Not all provinces participated initially. However, by the time the program ended in 1964 (when it was replaced by the Canada Student Loans Program) all provinces were participating, except Quebec, which withdrew in 1954.

Selective Service consultations. The federal government consulted with the National Conference of Canadian Universities (NCCU) regarding the treatment of staff and students within the provisions of the National Selective Service Act, resulting in quite close contact between the federal government and universities during the Second World War.

1940 *The Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission)*, appointed in 1937, stated the principle that a federal role in education was necessary based on the argument that "efficient functioning" of universities in all provinces was essential to regional equality of influence in national life. The commission also recognized the central importance of provincial government priorities in regard to education. It recommended that, in the interest of equity, a small per capita grant be given to the provinces. However, the war intervened and the matter was addressed again in the Massey Commission Report of 1951.

1942 *Vocational Training Coordination Act* passed. The Act continued projects started under the *Youth Training Act of 1939* and added an emphasis on the war effort and the training of war veterans. Programs under the Act were to be carried on through separate federal-provincial agreements concerning apprenticeship, vocational schools, correspondence courses and technical training. This program lasted until 1960 when it was replaced by the *Technical and Vocational Training Assistance Act*.

Royal Roads Military College opened near Victoria, British Columbia.

1945 *Veterans Rehabilitation Act*: During the war, the federal government consulted with the National Conference of Canadian Universities (NCCU), later to become the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), regarding the university education of veterans. The *Veterans Rehabilitation Act* provided financial aid to returning veterans and direct grants to universities.

1947 *Defence Research Board* (a research and granting agency) established separate from NRC.

1951 *Massey Commission*. The Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences, which was appointed in 1949, argued in its 1951 report that a federal role in education was necessary to achieve the concept of equality of opportunity for all Canadians in the economic, social and cultural life of Canada regardless of where they lived or where they were brought up. It recommended that the federal government implement loan, grant and scholarship programs for students as well as providing general support to universities. The former recommendation was not acted on, but general support to universities was implemented in 1951. The commission also stated that the federal government was responsible for the cultural well-being of the nation and that educational institutions were important cultural institutions that should be supported by the federal government.

Per capita operating grants to universities. Vote 690 of the *1951 Appropriation Act* provided direct grants to universities. It responded to a recommendation of the Massey Commission and associated expressions of concern by university authorities. The federal government introduced a program of university grants to assist with university operating expenditures at the rate of 50 cents per capita of provincial population, which was then divided among eligible institutions in relation to their share of total full-time enrolment in their province. By 1966-67, the last year of the program, the rate had risen to an average of $5 per capita. Payments were made directly to eligible institutions. The AUCC and its predecessors acted as the distributing agency after 1957. Quebec did not accept payments from 1952-53 to 1955-56.

1952 *Le Collège militaire royal de Saint-Jean* opened at Saint-Jean, Quebec.

1953 *Citizenship and Language Instruction Agreements*: At this time the federal government began entering into agreements with all provinces (except Quebec, which joined in 1969) to share the costs of official language and citizenship education for adult immigrants as candidates for Canadian citizenship. The Citizenship Branch had been supplying textbooks for adult immigrants since 1947. Responsibility for selecting the textbooks was given to the provinces in 1962, but federal funding continued.

1957 *Canada Council* founded following a recommendation of the Massey Commission. The Canada Council, from 1957 to about 1967, distributed $50 million (plus accrued interest) for university buildings, using a provincial per capita population formula. It also began an extensive scholarship program in the arts, humanities and social sciences.

National Conference of Canadian Universities (NCCU) distributed per capita grants: The NCCU started to act as a distributing agency for the University Grants Program, and also determined eligibility. This resulted from a federal-provincial impasse. Quebec had refused to accept the grants. In 1956, the federal government announced the doubling of the rate to $1 and asked the NCCU to distribute it. Quebec institutions, however, were not allowed to accept the grants until 1959-60. The money was held in trust for them by the NCCU.

1960 *Medical Research Council* established separate from NRC.

Technical and Vocational Training Assistance Act (TVT). This Act replaced the *Vocational Training Coordination Act of 1942*. Under its provisions, the federal government paid much of the cost of building and equipping technical and vocational training facilities, contributing to the rapid creation and expansion of community colleges and other non-university post-secondary institutions throughout Canada. Like its predecessor, the TVT programs were implemented through separate agreements signed by the federal government with each province. The program was heavily utilized, more so than had been expected, especially by some provinces. It was replaced by the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967*, which provided general post-secondary education funding, and the *Adult Occupational Training Act, 1967* which focussed on more specific training areas. Some provinces objected to the unexpected ending of TVT and steps were taken to phase out some of its provisions after 1967.

1961 *University Grants modified for Quebec*. In 1960-61, an agreement was reached so that Quebec and any other provinces that wanted to (none took up the offer) could pay grants directly to its institutions from increased provincial revenue resulting from a change in federal-provincial tax-sharing arrangements whereby one point of corporation income tax reverted to the province.

Income tax deduction for tuition fees. Starting in 1961, a student could deduct tuition fees in personal income tax calculations.

1963 *Economic Council of Canada* founded. Several of its annual reviews and a number of its special studies have offered influential analyses related to the post-secondary sector.

1964 *Canada Student Loans Program (CSLP)* introduced. The general rationale for the program was to encourage participation in post-secondary education and hence economic growth. Quebec opted out and received an alternative payment.

1965 *The Bladen Commission Report* on the financing of higher education in Canada was published. It was an AUCC-sponsored report which recommended an increase in the per capita grants, a capital funds grant, more support for research and the establishment by the provinces of grants commissions. It also recommended that grants be distributed among the universities within a province according to a formula of weighted enrolments. In January 1966, the federal university grant was increased to an average of $5, using a weighted enrolment formula taking into account, for the first time, part-time and out-of-province enrolment.

1966 *Education Support Branch formed in the Department of the Secretary of State* as a federal response to the Bladen Commission Report which had recommended "that the federal government assign responsibility for the coordination of assistance to universities for all its agencies to a Minister of the Crown." The branch was responsible for coordination and research in the area of education and for administering the university grant payments in 1966-67 and subsequent transfer payments to the provinces.

1966 *Science Council of Canada* founded, following a recommendation of the Royal Commission on Government Organization (the Glassco Commission), to provide advice and research on science policy, including support of science and technology in the post-secondary sector.

New post-secondary education funding announced: A federal-provincial conference on financing higher education was held in October to discuss new financial arrangements. The Prime Minister announced that the federal government would no longer make grants to universities through the AUCC and instead announced the intention of funding through a revised *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act* (FPFAA). That is, the model of the earlier arrangements with Quebec was followed rather than the recommendations of the Bladen Commission. The Prime Minister's speech at the conference tied the federal role in education in general to equality of opportunity and in particular to federal interest in the economy and the training needed by the labor force.

1967 *Council of Ministers of Education, Canada (CMEC)* formed. The provincial Council of Ministers of Education, Canada succeeded the Standing Committee of Ministers of Education of the Canadian Education Association. One of its functions was inter-provincial consultation on education-related matters which involved the Government of Canada.

Adult Occupational Training Act passed: The Canada Manpower Training Program (CMTP) was established under this Act. It focussed on specific training areas and, along with the general FPFAA, replaced the programs under the *Technical and Vocational Training Act of 1960*. The CMTP was designed to improve the earnings potential and employability of adult workers by the provision of training in industrial establishments and in provincial educational institutions. Program planning would be undertaken cooperatively by the federal government and the provinces, with the former paying the costs.

Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967 came into force in April. It was a shared cost program in which cash and tax points were transferred to the provinces to equal 50% of eligible operating expenditures for post-secondary education incurred in the province (or $15 per capita of provincial population with an annual escalator based on the national rate of increase in eligible expenditures, if this was higher, as it was for Newfoundland, Prince Edward Island and New Brunswick). The FPFAA lasted in this form until 1972.

1968 *Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (the Laurendeau-Dunton Commission)*. Appointed in 1963, it made 46 recommendations relating to bilingualism and biculturalism in its 1968 report on education. Essentially these recommendations would make it easier for Canadians to have their children educated in the official language of their choice and would help students learning the other official language as a second language. These recommendations led to the creation of the Language Programs Branch in the Department of the Secretary of State in 1970.

1969 and later — ***MacDonald Report, OECD Science Review and Senate Special Committee on Science Policy (Lamontagne Committee).*** In the late '60s and early '70s, there were a number of major studies of science policy and federal support of university research. The organizational outcome of these studies was the formation of the Ministry of State for Science and Technology in 1971.

1970 — *Official languages in education programs.* Federal programs were introduced to support education in the minority official language in each province and for teaching the other official language. They followed recommendations of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism and led to agreements with each provincial government.

1971 — *Ministry of State for Science and Technology* established to develop policies relating to science and technology. It advises the government on policies that may affect supply and demand for highly qualified manpower (including post-secondary graduates) and on coordination of research support to universities.

1972 — *FPFAA extended to 1973-74.* The Act was extended for two years but with a 15% maximum set on the annual increase of the total federal contribution.

Research plan for educational technology. Following CMEC agreement, an Education Technology Branch was established in the Department of Communications to assist in the development of educational technology. The work involved joint projects with particular provinces. Earlier work in this area had included NRC projects related to the use of computers in education.

1973 — *Education cost tax deduction.* An education cost deduction in income tax calculations of $50 was allowed for each month in which a student was in full-time attendance at a designated educational institution. It could be claimed by students or parents.

FPFAA extended to March 1977. The provinces rejected a federal proposal that fiscal transfers be changed into a system of provincial per capita entitlements based on the size of the 18-24 age group in each province and escalated at 7% per annum, subject to levelling provisions. If this proposal had been accepted, there would no longer have been a direct link between the transfers and the level of provincial expenditure. The FPFAA was extended for another three years. The 15% limit on annual increases was maintained.

1975 — *Organization for Economic Cooperation and Development.* The CMEC and the Secretary of State cooperated in making arrangements for an OECD review of Canadian education policies. The background paper marked a new initiative for federal-provincial cooperation in education and was a "landmark in OECD country preparation." Work on it had started in 1973. The external examiners visited Canada in June 1975.

The Commission on Canadian Studies (Symons Commission) report found massive evidence of a lack of attention to Canadian matters in the education system. The commission had been sponsored by the AUCC.

1976 *OECD Report*. The report of the OECD examiners was critical of the lack of national goals and a national education policy. The examiners pointed out that in all countries, federated or not, the national government has an interest in the education system. Various reasons for this were given, but emphasis was placed on the fact that "the educational philosophy of the education system and the principles underlying its operation are matters of national interest, because cultural and national consciousness depend on it . . .. The search for a 'Canadian identity' will not be fruitful if it is not grounded firmly in education." At the federal level, "education is always seen as a tool for 'something else' and decisions relating to education are mostly made by 'someone else.' The absence of an agency primarily concerned with the balancing off of the variety of interests concerned with educational activities leaves the arena open for a conquest by the strongest neighboring agency, without the checks and balances usually found in public administration." With respect to the Secretary of State's role, the examiners found "no sign of a coherent federal policy for education emerging, nor much evidence of success in ironing out inconsistencies and even outright contradiction . . . . Interministerial coordination, conducted at a middle level of civil servants, probably cannot be expected to offer more."

The OECD solution was a careful but purposeful rapprochement. The first phase would be a more effective CMEC, with a greatly strengthened staff. In the second phase, the CMEC and the federal government should cooperate in settling specific questions (e.g., bilingual education, the integration of general and vocational education, etc.). In the third phase, the cooperative work would be extended to education policy elements having an all-Canadian viewpoint.

Established Programs Financing (EPF) for post-secondary education proposed. At a federal-provincial conference in June, the EPF proposal was announced. Shared-cost programs were to be replaced by unconditional cash and tax point transfers. The Prime Minister, however, indicated the government's view that it shared a common interest with the provinces in education as it related to the development of national life, of the economy and of technology. This shared interest was to be reflected in new arrangements for federal-provincial consultations at the ministerial level.

1977 *Granting Councils* reorganized. The *Government Organization (Scientific Activities) Act* set up the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) and the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC), removing the grant and scholarship programs from the Canada Council and the National Research Council respectively. SSHRC and NSERC began operating in 1978. The Medical Research Council continued as a separate entity with its mandate extended to include research in the area of health care delivery.

Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 (EPF) passed. Federal contributions for post-secondary education were separated from provincial expenditures and became unconditional transfers to the provinces. These block transfers were made up of tax room and cash related to the federal contribution to

health as well as to post-secondary education. The total entitlements were tied to a base year under the old programs and escalated by GNP and population growth.

1978 *CMEC and Secretary of State reply to OECD report.* In January, the two levels of government collaborated in a reply to the OECD examiners' report. Along with positive comments they noted that certain features of the report had evoked negative responses. These included full involvement of the federal government in the CMEC, which was felt to be impractical. It was also felt that the examiners had misinterpreted the Canadian situation with respect to lack of national goals. The considerable commonality of *de facto* goals was pointed out.

Canadian Studies Program. The Secretary of State began a three-year pilot program of grants to promote Canadian studies. A new expanded program was later approved for 1981-1984.

1979 *Four Federal-Provincial Task Forces* established. In October, the Secretary of State and CMEC agreed to establish four federal-provincial task forces (on bilingualism in education agreements, on student financial assistance, on the use of satellites in education, and on agreements for citizenship language instruction for adult immigrants and immigrant children).

1980 *Parliamentary Task Force on Employment Opportunities for the '80s* (the Allmand Committee) was established. Among its many recommendations, the committee proposed that the federal government continue to support post-secondary education, giving priority to areas of skill shortages, and that governments encourage a continuing education system for "life-long" education.

1981 *Federal-Provincial Student Assistance Task Force* report was released in January. It articulated the objectives and principles of student aid programs at both the provincial and federal levels (the first time this had been done in a comprehensive fashion) and suggested five policy alternatives.

Federal-Provincial Task Force on the Uses of Satellites in Education final report was released in January. It included an examination of the costs and technology in the delivery of educational services via satellite and led to greater experimental use of satellites for provincial educational purposes. Discussions continued on extended regular use.

Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements (the Breau Committee) was announced in February to study fiscal arrangements including EPF transfers related to post-secondary education. It began hearings in April and reported in August. It recommended that block funding for post-secondary education continue but as a program separate from the health component of EPF, that there be effective consultation mechanisms among federal and provincial governments and the post-secondary community, and that there be more accountability to Parliament and more public information about federal support for post-secondary education.

Government of Canada objectives for its education support programs first articulated by the Secretary of State to the Breau Committee.

1981 *Proposed new arrangements for financing post-secondary education and human resource development* were made in the November federal budget presentation and resulted in ongoing federal-provincial discussions about future forms of funding after 1984-85.

1982 *National Training Act* replaced the *Adult Occupational Training Act of 1967*. The NTA provided for increased training for occupational skills where shortages exist, and funding of new community college facilities with emphasis on high technology needs.

1983 *Government of Canada* announced its intention to split the post-secondary component of EPF from the two health components and to increase the post-secondary education transfer over the next two years (1983-84 and 1984-85) in line with the government's "6 and 5" policy.

Canada Student Loans Act amended to include provisions for increased loan limits, loans to part-time students, interest relief for unemployed borrowers and relief of debt for borrowers who become permanently disabled.

L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation

Secrétariat d'État
Secretary of State

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983
N° de cat. S2-120/1983
ISBN 0-662-52679-1

Conception graphique: Lori Victor Graphic Design

Table des matières

Introduction 5

Partie I : Aperçu historique 7

- Généralités 7
- L'élément fédéral 7
- La formation professionnelle et technique 8
- La recherche 8
- L'aide aux étudiants 9
- L'aide aux langues officielles dans l'enseignement 9
- L'aide directe aux universités (1945-1967) 10
- L'aide aux provinces en matière d'éducation selon un système de partage des frais (1967-1977) 11
- Le versement inconditionnel de tranches globales dans le cadre de l'aide à l'enseignement postsecondaire (de 1977 à nos jours) 12
- Les objectifs des programmes d'aide à l'éducation du gouvernement du Canada 12

Partie II : Aperçu de la situation actuelle 15

- L'aide générale à l'enseignement postsecondaire 16
- L'aide aux étudiants 17
- La formation professionnelle 20
- La recherche 21
- Les langues officielles dans l'enseignement 24
- Domaines reliés à l'éducation et relevant directement de la compétence fédérale 24

Annexe 27

Aperçu chronologique de la participation du gouvernement du Canada à l'éducation 27

Introduction

Je suis tout particulièrement heureux d'offrir au public, à ce moment-ci, cette publication sur l'enseignement postsecondaire. D'abord, parce que les caméras de l'actualité sont, aujourd'hui plus que jamais, braquées sur nos institutions de haut savoir. Ensuite, parce que sa publication coïncide avec la première Semaine nationale des universités.

Il y a plus de 300 ans qu'a été fondé le Petit Séminaire de Québec, qui allait plus tard donner naissance à l'Université Laval; le King's College de Windsor, en Nouvelle-Écosse, maintenant affilié à l'Université de Dalhousie, fêtera bientôt son bicentenaire. Bien que notre pays soit relativement peu peuplé, il abrite néanmoins aujourd'hui plus de 70 établissements universitaires et quelque 200 collèges communautaires. Ces établissements, fruit de l'esprit d'initiative et de la détermination de nos citoyens et de leurs gouvernements, comptent aujourd'hui parmi nos ressources nationales les plus précieuses.

Le gouvernement du Canada a joué un rôle de plus en plus marqué sur la scène de l'enseignement supérieur, au fur et à mesure qu'évoluait le secteur universitaire et collégial du pays. La participation fédérale remonte au dernier quart du XIX^{e} siècle et elle s'est manifestée par une série de mesures tangibles visant à relever les défis qui, en raison de leur ampleur ou à cause de leur caractère national, semblaient, aux yeux de bien des Canadiens, nécessiter l'intervention du gouvernement du Canada.

Quant au rôle des gouvernements provinciaux, les Canadiens le connaissent bien, étant donné les pouvoirs qui leur sont dévolus par la Constitution en matière d'éducation ''dans chaque province et pour chaque province''. Par contre, très peu de Canadiens semblent connaître le rôle que le gouvernement du Canada a joué dans l'éducation, surtout au niveau postsecondaire. C'est un fait dont on ne parle guère et qui pourtant nous reporte presque aux origines du pays. En effet, dès 1876, le gouvernement du Canada fonde le Collège militaire royal à Kingston. En 1912 et en 1913, il verse des fonds aux provinces pour la formation agricole des jeunes. En 1916, il crée le Conseil national de recherches; du reste, le ministère de l'Agriculture avait déjà, avant la création du Conseil, mis sur pied plusieurs postes et laboratoires de recherche. Je ne donne ces quelques exemples que pour illustrer le rôle indispensable qu'a joué, à une certaine époque, le gouvernement du Canada dans l'évolution de l'enseignement supérieur au pays.

J'espère que cet exposé permettra aux lecteurs et aux lectrices de mieux comprendre la mission dont le gouvernement du Canada a cru bon de s'acquitter, au fil des ans, dans le domaine de l'éducation, et de mieux saisir la nature et la portée de son action aujourd'hui. Il va sans dire que nous aurons encore à relever des défis de taille, mais c'est en connaissant bien la situation d'hier et celle d'aujourd'hui que nous pourrons mieux préparer les lendemains de l'enseignement postsecondaire au Canada.

Le Secrétaire d'État du Canada

Serge Joyal

Partie I
Aperçu historique

Généralités

La participation fédérale à l'éducation remonte à plus de cent ans, à la fondation en 1876 du Collège militaire royal du Canada. On peut même dire que certains organismes, tel le Service d'études géologiques établi en 1842, avaient été mis en place avant la Confédération.[1]

Depuis l'époque de la Première Guerre mondiale, le gouvernement du Canada aide financièrement à la formation professionnelle et technique et à la recherche universitaire. Après la Seconde Guerre mondiale, il s'est mis aussi à contribuer financièrement à l'enseignement universitaire et à l'enseignement donné dans d'autres établissements postsecondaires; son aide s'est aussi adressée aux étudiants de niveau postsecondaire et a servi à diverses autres fins reliées à l'éducation.

En 1982-1983, l'aide fédérale à l'éducation s'est élevée à environ 6,4 milliards de dollars, dont quelque 1,7 milliard en versements directs faits par le Secrétariat d'État aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour l'enseignement postsecondaire.

L'élément fédéral

En vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (devenu la *Loi constitutionnelle de 1867* au moment de son rapatriement en 1982), les législatures provinciales ont le droit exclusif de décréter des lois relatives à l'éducation, dans chaque province, sous réserve du pouvoir du Parlement d'adopter, au besoin, des lois correctives en ce qui a trait aux écoles confessionnelles. Cependant, il a toujours été admis que le Parlement du Canada pouvait adopter en matière d'éducation des lois touchant certains groupes pour lesquels le gouvernement du Canada assume certaines responsabilités particulières. Il s'agit notamment des Indiens et des Inuit, du personnel des Forces canadiennes et des personnes à leur charge au Canada et à l'étranger, et des détenus dans les établissements correctionnels fédéraux.

Depuis la Confédération, plusieurs événements ont amené le gouvernement fédéral à manifester sa présence dans le domaine de l'éducation : l'industrialisation au début du siècle, la Première Guerre mondiale, la crise des années 30, la Seconde Guerre mondiale et l'expansion rapide de nos systèmes d'enseignement, à tous les niveaux, qui faisait écho à l'explosion démographique de l'après-guerre. Ces forces dynamiques, qui englobèrent le pays tout entier, demandaient une réaction à l'échelle nationale, non seulement pour atténuer les pressions économiques et sociales qui s'exerçaient sur le système canadien d'enseignement mais aussi pour assurer la plus juste répartition possible entre les diverses régions. La réaction fédérale ayant généralement pris la forme d'une contribution financière, plusieurs des activités appuyées financièrement d'année en année en sont venues à être reconnues comme les préoccupations normales et légitimes du gouvernement national. Donnons-en comme exemples la formation technique et professionnelle, la recherche, l'aide accordée aux étudiants de niveau postsecondaire en vue de res-

[1] Voir en annexe l'aperçu chronologique de la participation du gouvernement du Canada à l'éducation depuis la Confédération.

pecter les principes d'accessibilité aux études supérieures et de mobilité à l'intérieur du pays, l'enseignement des langues officielles, la formation d'une main-d'oeuvre hautement spécialisée et les relations internationales dans le domaine de l'éducation.

La formation professionnelle et technique

Les programmes fédéraux de formation professionnelle et technique ont été établis en réponse aux exigences de la politique économique nationale et à la nécessité de former une main-d'oeuvre spécialisée. Les recommandations de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement industriel et technique, formée en 1910, donnent lieu à l'adoption de la *Loi d'encouragement à l'agriculture* (1912) et de la *Loi d'instruction agricole* (1913), lois prévoyant une aide à l'enseignement de l'agriculture et de la médecine vétérinaire. En 1919, la *Loi d'enseignement technique* prévoit le versement de sommes d'argent aux provinces pour le perfectionnement des compétences techniques et professionnelles; elle est remplacée en 1939 par la *Loi sur la formation de la jeunesse* qui met l'accent sur l'école secondaire. Cette loi est, à son tour, supplantée en 1942 par la *Loi sur la coordination de la formation professionnelle*, qui contient des dispositions sur la création d'un Conseil consultatif de la formation professionnelle, composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et de représentants du grand public. Ce Conseil dura jusque dans les années 60. En 1960, aux termes de la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle*, on lance une série de programmes destinés à aider à la formation d'une main-d'oeuvre spécialisée, par le moyen, entre autres, de fonds destinés à l'établissement de nouveaux centres de formation. Ce programme contribue pour beaucoup à l'expansion rapide de l'enseignement postsecondaire non universitaire dans les années 60. En 1967, la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* est remplacée par la *Loi sur la formation professionnelle des adultes*, en vertu de laquelle le nouveau ministère fédéral de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration retient, chez les établissements d'enseignement, les services nécessaires au perfectionnement et au recyclage des travailleurs adultes. La *Loi nationale sur la formation*, adoptée en 1982 et administrée par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (qui a remplacé le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration) définit le cadre législatif de l'aide fédérale à la formation de la main-d'oeuvre et au développement des ressources humaines.

La recherche

Vers le milieu du siècle dernier, le gouvernement de la Province du Canada était déjà engagé dans l'activité scientifique, principalement par l'intermédiaire de son Service d'études géologiques, qui avait été créé en 1842. Après 1867, le gouvernement du Canada pousse plus loin cette initiative et met sur pied les Fermes expérimentales du Dominion (1886). Le Conseil national de recherches (CNR), créé en 1916 pour faire avancer la recherche scientifique pendant la Première Guerre mondiale, donne très tôt la priorité à la formation des chercheurs en accordant des bourses d'études supérieures et des subventions à des universitaires engagés activement dans la recherche. Depuis sa fondation, il a fait beaucoup pour améliorer la recherche universitaire sur le double plan qualitatif et quantitatif. En 1946, une modification à la loi portant création du Conseil lui permet de constituer des organismes indépendants, le Conseil de recherches pour la défense (1947) et le Conseil de recherches médicales (1960), afin de leur déléguer, à eux et à d'autres organismes gouvernementaux, les travaux de recherche plus spécialisés dont il s'était auparavant chargé lui-même. Le Conseil des arts du Canada, fondé en 1957, amorce un vaste programme de bourses d'études en arts et en sciences humaines. En 1978, les responsabilités du CNR et du

Conseil des arts dans le domaine de l'aide à la recherche universitaire sont confiées à deux nouveaux organismes, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, et le Conseil de recherches en sciences humaines. Au même moment, on confie au Conseil de recherches médicales un mandat élargi. Aujourd'hui, plusieurs autres ministères et organismes fédéraux subventionnent des recherches et accordent des bourses d'études supérieures dans des domaines reliés à leur champ d'activité.

L'aide aux étudiants

Le gouvernement fédéral s'engage encore plus avant dans l'enseignement postsecondaire en lançant, en 1964, le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPÉ) dans le but d'aider les étudiants qui en ont besoin à poursuivre à plein temps des études postsecondaires. Le programme de 1964 remplaçait le Programme d'aide aux étudiants du Dominion et des provinces, créé en 1939 en vertu de la *Loi sur la formation de la jeunesse* et dans le cadre duquel Ottawa versait une contribution financière à chaque province participante, celle-ci fournissant à son tour un montant égal à la contribution fédérale. En 1964, toutes les provinces participaient à ce programme, sauf le Québec qui s'était retiré dix ans plus tôt. En 1983, la *Loi sur les prêts aux étudiants* est modifiée de façon à prévoir l'augmentation du plafond des prêts, l'octroi de prêts aux étudiants à temps partiel, l'exemption d'intérêts pour les emprunteurs sans emploi et la remise de la dette à ceux qui sont handicapés en permanence.

L'aide aux langues officielles dans l'enseignement

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton), formée en 1963, présente son rapport sur l'éducation en 1968. Elle y recommandait, entre autres choses, que les gouvernements provinciaux diversifient et élargissent leurs programmes d'enseignement dans la langue des minorités de langue officielle et leurs programmes d'enseignement de la langue seconde officielle. Pour absorber les coûts supplémentaires de ces programmes, ils recevraient une aide financière du gouvernement du Canada. C'est cette recommandation qui a donné lieu à la création, en 1970, de la Direction des programmes des langues officielles dans l'enseignement, au Secrétariat d'État.

En conséquence, le gouvernement du Canada verse une aide financière aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour les encourager à intensifier l'enseignement dans la langue officielle minoritaire dans chaque province et territoire et à faire en sorte qu'un plus grand nombre de Canadiens puissent apprendre leur langue seconde officielle. Aux termes des premières ententes (1970-1971 à 1973-1974) et des deuxièmes ententes (1974-1975 à 1978-1979) passées avec les gouvernements provinciaux, cette aide financière était versée sous forme de paiements "formulaires", calculés en fonction des inscriptions et du coût moyen de l'enseignement dans la province; il y avait aussi un certain nombre de programmes "hors formules" qui appuyaient certaines activités et initiatives provinciales particulières. Par la suite, en attendant de pouvoir en arriver à de nouvelles ententes pluriannuelles, le gouvernement du Canada conclut avec les provinces et territoires quatre accords provisoires consécutifs d'un an. Les négociations touchant la nouvelle série d'ententes pluriannuelles sont aujourd'hui presque terminées.

L'aide directe aux universités (1945-1967)

C'est sous l'empire de la *Loi de 1945 sur la réadaptation des anciens combattants* que le gouvernement du Canada commence à verser une aide financière directe aux universités. Des années 30 à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les inscriptions à l'université n'augmentent guère. Cependant, les universités allaient bientôt être envahies par les anciens combattants qui, après la guerre, reçurent de l'aide du gouvernement pour poursuivre leurs études. En 1946-1947, ils comptaient pour environ la moitié des étudiants inscrits à l'université. Par ailleurs, à la demande pressante de la Conférence nationale des universités canadiennes (qui allait devenir plus tard l'Association des universités et collèges du Canada), les universités reçurent 150 $ pour chaque ancien combattant inscrit comme étudiant.

Au moment de la formation, en 1949, de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (Commission Massey), plusieurs anciens combattants recevaient leur diplôme. Et au moment où la Commission présenta son rapport en 1951, la plupart des anciens combattants avaient terminé leurs études, et les universités, par le fait même, perdaient les sommes fédérales. Et pourtant, elles se devaient de maintenir leur nouvelle capacité car le nombre des étudiants civils ne cessait d'augmenter. Le rapport Massey portait sur un grand nombre de questions. La Commission y recommandait notamment le versement, par le gouvernement du Canada, de subventions directes aux universités, la mise sur pied d'un programme national de bourses et la formation d'un conseil chargé d'encourager les arts et les sciences humaines. C'est pour donner suite à cette dernière recommandation que le Conseil des arts fut créé en 1957.

Au cours de l'année universitaire 1951-1952, le gouvernement du Canada amorçait un programme de subventions aux universités calculées au taux de 50 c. par habitant de la province. En 1966-1967, dernière année d'application du programme, ce taux était passé à 5 $ par habitant. Les paiements, dans toutes les provinces sauf le Québec, étaient faits directement aux établissements admissibles.

On prévoyait, vers le milieu des années 60, que les inscriptions aux études postsecondaires doubleraient vraisemblablement au cours des dix années suivantes. L'Association des universités et collèges du Canada établit une commission (la Commission Bladen) pour étudier le financement de l'enseignement supérieur au Canada. La Commission recommanda dans son rapport, en 1965, une forte augmentation de l'aide fédérale aux universités, sur le double plan du fonctionnement et de l'immobilisation, la tenue de discussions fédérales-provinciales annuelles, pour vérifier si la contribution fédérale était suffisante, et la désignation d'un ministre de la Couronne pour coordonner l'aide versée aux universités par tous les organismes fédéraux. Cette dernière recommandation mena à la création de la Direction de l'aide à l'éducation, au Secrétariat d'État, qui put alors verser aux universités pour l'année 1966-1967 des subventions calculées par habitant, et s'engager dans un nouveau programme, qui vit le jour en 1967.

En 1967, les ministres responsables de l'éducation forment le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMÉC) pour pouvoir ainsi se consulter sur des questions d'intérêt commun, pour permettre aux gouvernements provinciaux de collaborer le plus possible entre eux dans des domaines d'intérêt commun reliés à l'éducation, et pour collaborer avec d'autres organismes voués à l'éducation en vue de favoriser le développement de l'éducation au Canada.

L'aide aux provinces en matière d'éducation selon un système de partage des frais (1967-1977)

À partir de 1966-1967, la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire est, dans tous les cas, versée directement aux gouvernements provinciaux. La base de paiement est élargie pour englober tous les niveaux de l'enseignement postsecondaire (y compris même les dernières années du cours secondaire dans certaines provinces) de façon à permettre une meilleure équivalence entre les systèmes scolaires des provinces. Les paiements directs aux provinces ont consolidé leur contrôle financier sur l'enseignement supérieur et ont contribué à l'expansion des ministères et organismes provinciaux qui devaient surveiller le développement de l'enseignement postsecondaire et distribuer les fonds aux établissements.

La loi de 1967 prévoit le transfert, du fédéral aux provinces, de ressources fiscales équivalant, en 1967-1968, au plus élevé des deux montants: soit à 5 $ par habitant de la province, soit 50% des dépenses de fonctionnement admissibles que la province engage pour l'enseignement postsecondaire. Elle stipule également que chaque province qui reçoit en 1967-1968 des versements par habitant verra augmenter d'année en année, selon le taux national d'augmentation des dépenses admissibles, les fonds qui lui sont transférés en 1967-1968. Cette disposition s'appliquait à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick. Il y avait, d'une part, transfert d'une partie du pouvoir d'imposition et, d'autre part, versement de paiements de rajustement, grâce auxquels les fonds transférés équivalaient au montant auquel chaque province avait droit. C'est le Secrétariat d'État qui versait ces paiements de rajustement.

La loi révisée de 1972 prolonge le programme jusqu'en 1973-1974. Elle apporte quelques modifications au calcul de l'élément fiscal mais, tout en maintenant la formule de 50% ou des allocations progressives par habitant, elle fixe à 15% par an le taux maximum national d'augmentation de la contribution fédérale. Le programme fut, par la suite, reconduit jusqu'en 1976-1977 et l'on maintint à 15% l'augmentation annuelle maximum.

Environ les deux tiers du montant total transféré chaque année servaient à absorber les frais de fonctionnement des universités; l'autre tiers était destiné à l'enseignement donné en dehors des universités (cégeps, collèges communautaires, etc.). Ces proportions variaient cependant d'une province à l'autre.

Vers la fin des années 70, le rythme d'augmentation des inscriptions au niveau postsecondaire était à la baisse et l'on amorça alors un nouveau programme d'aide à l'enseignement postsecondaire.

Le versement inconditionnel de tranches globales dans le cadre de l'aide à l'enseignement postsecondaire (de 1977 à nos jours)

La *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement du Canada et les provinces et sur le financement des programmes établis* (FPÉ) venait modifier le principe de l'aide financière fédérale à l'enseignement postsecondaire, à l'assurance-hospitalisation et aux soins médicaux. Ces programmes, qui avaient tous auparavant été financés à peu près selon les mêmes modalités de partage des frais, furent remplacés, à compter de 1977-1978, par le versement de tranches globales à chaque province. La méthode de financement demeurait néanmoins la même : transfert de points d'impôt et paiements en espèces. Pour l'enseignement postsecondaire, les fonds étaient versés sans condition.

Pour les fins du financement des programmes établis, ces trois programmes étaient regroupés. Environ la moitié des fonds versés dans le cadre du FPÉ allait à l'assurance-hospitalisation, le tiers, à l'enseignement postsecondaire et le sixième, aux soins médicaux.

Pour calculer les sommes fédérales qui seraient maintenant versées à l'enseignement postsecondaire, on s'est servi comme point de départ de la contribution fédérale versée dans le cadre de l'ancien programme pour "l'année de référence" 1975-1976. On a alors majoré cette somme en fonction de l'augmentation du produit national brut (PNB) et de l'augmentation de la population en 1976-1977 et en 1977-1978, première année du nouveau programme. Les années suivantes, on a encore tenu compte de l'augmentation du PNB et de l'accroissement démographique. En outre, on y introduisit un facteur de redressement pour essayer d'éliminer, sur une période de cinq ans, les inégalités auxquelles donnait lieu le calcul "par habitant" des contributions fédérales à chaque province.

Le gouvernement du Canada s'est entretenu dernièrement avec les gouvernements provinciaux et avec les milieux de l'enseignement sur la forme qu'il donnera à l'avenir à ses programmes d'aide à l'éducation. En 1983, il annonçait son intention de détacher l'enseignement postsecondaire des deux autres composantes du FPÉ, relatives à la santé, et de majorer les transferts à l'enseignement postsecondaire au cours des deux prochaines années (1983-1984 et 1984-1985) selon la politique gouvernementale du 6 et 5 pour cent.

Les objectifs des programmes d'aide à l'éducation du gouvernement du Canada

Ce bref aperçu historique aura démontré que le gouvernement du Canada soutient depuis longtemps, et de façon ininterrompue, le système d'enseignement du pays. Il aura également fait ressortir la diversité de ses interventions et la complexité de la situation, qui rendent difficile de classer en catégories les divers aspects de l'aide du gouvernement du Canada à l'éducation. Néanmoins, pour mieux pouvoir faire sa planification et être plus en mesure de vérifier l'à-propos de l'aide qu'il verse, le gouvernement du Canada regroupe actuellement les sommes versées à l'éducation sous dix rubriques, dont chacune correspond à un objectif fédéral.

Les quatre premiers objectifs, et tout particulièrement les trois premiers, tiennent au principe depuis longtemps admis que l'aide fédérale à grande échelle, fournie en collaboration avec les provinces, représente un élément important pour le développement et le maintien au pays d'un bon système d'enseignement postsecondaire qui soit accessible au plus grand nombre. Ce système est essentiel si l'on veut relever les grands défis sociaux et économiques de l'heure, tant ceux qui ont une portée nationale et internationale que ceux qui ont un caractère local ou régional.

Les quatre objectifs suivants portent plus particulièrement sur des questions nationales et internationales au sujet desquelles le gouvernement du Canada doit assumer certaines responsabilités particulières. Il s'agit

notamment de la recherche, des langues officielles et de l'emploi. Pour réaliser les objectifs, il convient souvent ici d'ajouter aux programmes généraux d'aide à l'enseignement postsecondaire certains programmes particuliers axés sur les priorités que détermine le gouvernement du Canada. Les deux derniers objectifs portent sur les attributions qui incombent plus explicitement au gouvernement du Canada en tant qu'employeur de même que sur ses responsabilités en matière d'éducation vis-à-vis du personnel des Forces canadiennes et des personnes à leur charge, des détenus des établissements correctionnels fédéraux et des enfants indiens et inuit.

- *Aide générale:* contribuer à la consolidation et au développement du secteur de l'enseignement postsecondaire dans l'ensemble du Canada pour répondre aux aspirations individuelles des Canadiens désireux de s'instruire et de se perfectionner et aux besoins et possibilités de la société canadienne.
- *Accessibilité de l'instruction:* faciliter l'accès à l'instruction à tous les Canadiens capables et intéressés en réduisant les obstacles dus à leur situation socio-économique ou à leur appartenance à un groupe dont le système scolaire actuel ne répond pas pleinement aux besoins, et alléger le fardeau financier que suppose la fréquentation d'un établissement d'enseignement.
- *Mobilité:* réduire les obstacles qui seraient de nature à empêcher les étudiants canadiens de niveau postsecondaire, les professeurs canadiens et les diplômés canadiens de poursuivre leurs études, leur formation ou leur travail, là où ils le désirent au Canada.
- *Possibilités d'emploi:* encourager le système d'enseignement pour qu'il soit davantage en mesure d'offrir aux Canadiens la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper les emplois indispensables à la croissance économique du pays ou caractérisés par une grande mobilité à l'intérieur du pays comme à l'échelle internationale.
- *Recherche:* favoriser, dans les établissements d'enseignement postsecondaire, la formation de chercheurs et l'acquisition des connaissances et des moyens nécessaires à la recherche, de façon à répondre aux besoins généraux de la société canadienne en matière de recherche et de développement et à trouver des solutions aux problèmes qui surgissent dans des secteurs d'intérêt national.
- *Langues officielles dans l'enseignement:* donner aux Canadiens la possibilité d'améliorer, par le biais de programmes d'enseignement, leur connaissance des deux langues officielles, et permettre aux anglophones du Québec et aux francophones des autres provinces et des territoires de pouvoir s'instruire dans leur propre langue officielle.
- *Compréhension du Canada, civisme et identité culturelle:* favoriser chez les Canadiens, par le biais de programmes d'enseignement, une meilleure connaissance et compréhension d'eux-mêmes et de leur milieu de vie, et ce, en mettant l'accent sur la diversité culturelle du Canada, et encourager et maintenir le sens civique des Canadiens.
- *Relations internationales:* promouvoir les intérêts internationaux du Canada dans le domaine de l'enseignement, notamment en établissant des liens entre le système scolaire canadien et celui d'autres pays, en faisant mieux connaître à l'étranger le Canada et sa population, en encourageant les études internationales du Canada et les travaux internationaux conjoints de recherche et d'érudition et en adoptant des politiques et des programmes pour les universitaires et les étudiants étrangers qui fréquentent un établissement d'enseignement au Canada.
- *Scolarisation directe:* développer les connaissances, les aptitudes et le sens critique des groupes dont l'éducation est à la charge du gouvernement fédéral, par le financement ou la gestion d'écoles, ou encore selon d'autres modalités financières.

- *Besoins du gouvernement fédéral en tant qu'employeur:* promouvoir la formation, en nombre suffisant, d'une main-d'oeuvre possédant les connaissances, les aptitudes et les capacités essentielles au bon fonctionnement de la fonction publique, y compris la connaissance des deux langues officielles.

Partie II
Aperçu de la situation actuelle

Nous résumons ici les principaux programmes que le gouvernement du Canada administre et les principales activités qu'il entreprend pour réaliser ses objectifs d'aide à l'éducation. Ces programmes et activités sont classés sous les rubriques suivantes: aide générale à l'enseignement postsecondaire, aide aux étudiants, formation professionnelle, recherche, langues officielles dans l'enseignement et domaines reliés à l'éducation et relevant directement de la compétence fédérale.

Il n'a pas été dans notre intention, ici, de faire un exposé exhaustif des innombrables activités qu'entreprennent à peu près tous les ministères et organismes qui sont reliés, de près ou de loin, à l'éducation. Nous nous sommes plutôt concentrés sur les principaux programmes et activités du gouvernement du Canada qui sont étroitement reliés à l'éducation et qui, ensemble, comptent pour la plus grande part des dépenses du gouvernement canadien en matière d'éducation. En 1982-1983, ces dépenses se sont élevées à environ 6,4 milliards de dollars. On trouvera dans le tableau ci-après les principales dépenses faites à ce chapitre au cours des deux dernières années financières.

Dépenses fédérales et transferts relatifs à l'éducation

Principales dépenses par ministère, organisme ou programme	1981-1982[P] (en millions de dollars)	1982-1983[P]
Transferts aux provinces		
FPÉ		
Transferts d'impôt[1]	1 811,6[2]	1 943,4[3]
Transferts en espèces[1]	1 693,0[2]	1 699,3[3]
Total partiel	3 504,6	3 642,7
Langues officielles dans l'enseignement (LOE)[4]	173,5	176,3
Recherche[5]		
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG)	161,5	200,0
Conseil de recherches médicales (CRM)	71,6	94,0
Conseil de recherches en sciences humaines (RSH)	19,2	26,8
Autre recherche dans les ministères	104,1	118,0
Aide aux étudiants		
Programme canadien de prêts aux étudiants	88,4	116,9
Bourses d'études et aide aux étudiants	95,4	121,5
Formation professionnelle		
Emploi et Immigration Canada (CEIC)	829,8	925,1
Activités sur la scène internationale (ACDI)	61,1	64,1
Responsabilités fédérales en matière d'éducation et de formation du personnel		
Commission de la fonction publique (CFP)[6]	36,0	39,7
Ministère de la Défense nationale (MDN)	111,6	130,4
Ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN)	326,4	395,4
Solliciteur général (SC)	41,6	46,7
Autres dépenses ministérielles[7]	239,3	294,7
Grand total[8]	5 864,1	6 392,3

P Estimation
1 Source: ministère des Finances
2 Rajustement provisoire spécial (25 février 1983).
3 Deuxième rajustement (6 janvier 1983).
4 Source: Secrétariat d'État.
5 Fonds reçus par l'intermédiaire des établissements seulement.
6 Comprend les cours de formation linguistique de la CFP.
7 Comprend le Collège de la garde côtière canadienne (Sydney, N.-É.) et d'autres établissements fédéraux de formation.
8 Sources: Les données sur le FPÉ proviennent du ministère des Finances, celles sur les LOE, du Secrétariat d'État et les autres, de Statistique Canada.

L'aide générale à l'enseignement postsecondaire

Secrétariat d'État/Ministère des Finances

Paiements au titre du Financement des programmes établis (FPÉ)

Dans le cadre du Programme de financement de l'enseignement postsecondaire, le Secrétariat d'État verse aux gouvernements provinciaux et territoriaux une aide inconditionnelle à l'appui de l'enseignement postsecondaire. Ce programme est l'un des trois programmes établis que sanctionne la Partie VI de la *Loi de 1977 (modifiée en 1982) sur les*

accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Les deux autres portent sur les soins médicaux et l'assurance-hospitalisation.

Les contributions fédérales versées dans le cadre de ce programme revêtent la forme de versements directs de fonds (Secrétariat d'État) et de transferts de points d'impôt – c'est-à-dire une réduction de l'impôt fédéral, assortie des paiements de péréquation associés à ce transfert d'impôt (ministère des Finances). Les fonds versés directement sont calculés de façon à ce que le transfert total dans chaque province soit le même par habitant. On trouvera au tableau ci-dessous une première estimation des montants ainsi transférés à chaque province pour 1982-1983.

Crédits alloués[1] aux provinces pour l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis – Année financière 1982-1983.

Province ou territoire	Versements directs de fonds	Transferts d'impôt	Valeur totale
		(en milliers de dollars)	
Terre-Neuve	47 186	37 339	84 525
Île-du-Prince-Édouard	10 150	8 032	18 182
Nouvelle-Écosse	70 486	55 777	126 263
Nouveau-Brunswick	57 932	45 842	103 774
Québec	334 843	623 129	957 972
Ontario	667 834	610 188	1 288 022
Manitoba	85 621	67 752	153 373
Saskatchewan	84 179	61 124	145 303
Alberta	130 854	211 913	342 767
Colombie-Britannique	195 062	217 024	412 086
Yukon	1 352	2 171	3 523
Territoires du Nord-Ouest	3 808	3 092	6 900
Total	1 699 307	1 943 383	3 642 690

[1] Calculés le 6 janvier 1983, par le ministère des Finances.

L'aide aux étudiants

Secrétariat d'État

Créé en 1964, le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPÉ) a pour objet de généraliser l'accès aux études supérieures et de faciliter la mobilité géographique dans le choix d'un établissement d'enseignement. Il assiste financièrement, par le biais de prêts, les étudiants qui, preuves à l'appui, ne disposent pas de moyens suffisants pour poursuivre des études postsecondaires.

Les étudiants soumettent leur demande à leur gouvernement provincial, qui les étudie en regard de critères convenus par les deux paliers de gouvernement. Ils négocient alors des emprunts, garantis par le gouvernement du Canada, auprès de banques ou d'autres établissements financiers désignés par le Secrétariat d'État. L'intérêt sur ces emprunts est pris en charge par le gouvernement pour la durée des études à plein temps et pour les six mois qui suivent, après quoi les étudiants doivent s'entendre avec les établissements prêteurs pour régler les modalités de remboursement de leur dette.

Les modifications apportées récemment à la *Loi sur les prêts aux étudiants* devraient entrer en vigueur pour l'année scolaire 1983-1984. Elles comportent:

- l'augmentation de 56,25 $ à 100 $, du plafond hebdomadaire des prêts;
- l'octroi de prêts aux étudiants à temps partiel qui en ont besoin;
- la remise de la dette aux emprunteurs qui sont handicapés en permanence;
- l'exemption d'intérêts pour les diplômés sans emploi, pour une période pouvant aller jusqu'à 18 mois, à n'importe quel moment pendant la durée du prêt (en plus des six premiers mois pendant lesquels le versement des intérêts est complètement pris en charge par le gouvernement du Canada).

Au fil des ans, les provinces et territoires ont établi leurs propres programmes d'aide aux étudiants. Ces programmes sont pour la plupart différents les uns des autres et combinent les prêts fédéraux avec d'autres éléments. Le Québec, pour sa part, administre son propre programme de prêts et de bourses et reçoit du gouvernement du Canada des paiements de remplacement. Il y a donc maintenant au Canada un grand nombre de programmes différents qui viennent en aide aux étudiants en leur offrant des prêts, des subventions, ou d'autres formes d'aide. Ces programmes profitent à environ 35% des étudiants canadiens inscrits à plein temps dans des établissements d'enseignement postsecondaire.

Les différents programmes de bourses d'études

Plusieurs ministères et organismes fédéraux aident les étudiants à poursuivre des études dans des domaines ayant trait à leurs objectifs ministériels, en leur accordant, sous diverses formes, des bourses d'études, de perfectionnement ou de recherche. Dans la brochure intitulée *Guide des bourses et subventions offertes par le gouvernement du Canada aux étudiants canadiens de niveau postsecondaire, 1984-1985*, le Secrétariat d'État présente une liste des programmes de bourse, tout en y indiquant les critères d'admissibilité et les montants accordés. Ces bourses peuvent couvrir les frais de subsistance, de scolarité, de déplacement ou de recherche. Parmi les ministères et organismes du gouvernement du Canada qui offrent une aide financière de ce genre, mentionnons les conseils de subvention à la recherche (voir plus loin la rubrique "La Recherche"), la Société canadienne d'hypothèques et de logement, l'Agence canadienne de développement international, Environnement Canada, Condition physique et Sport amateur Canada, le ministère de la Justice, Santé et Bien-être social Canada, le ministère de l'Industrie et du Commerce, Travail Canada, le Secrétariat d'État, Transports Canada et le ministère des Affaires des anciens combattants.

Revenu Canada

Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les étudiants peuvent déduire de leurs revenus leurs frais de scolarité, si ces frais sont supérieurs à 100 $ et sont versés à un établissement canadien accrédité – université, collège, autre établissement postsecondaire ou école secondaire – ou leurs frais pour des cours de formation professionnelle donnés au Canada. Cette déduction est également valable pour les étudiants qui habitent au Canada près de la frontière américaine et se rendent chaque jour dans un établissement d'enseignement postsecondaire des États-Unis. Il n'est pas nécessaire que l'étudiant ait payé lui-même ces frais; il peut demander la déduction même si les frais ont été payés pour lui par un parent ou une autre personne. S'il suit à plein temps, dans une

université étrangère, un cours menant à l'obtention d'un diplôme, l'étudiant peut également déduire ses frais de scolarité, à la condition que le cours dure au moins 13 semaines consécutives.

Outre ses frais de scolarité, l'étudiant peut déduire 50 $ pour chaque mois de l'année où il a suivi à plein temps, dans un établissement désigné, un programme d'études admissible. Toute partie de cette déduction qui n'est pas nécessaire pour ramener à zéro le revenu imposable de l'étudiant peut être réclamée par le parent qui a l'étudiant à sa charge. On entend par établissement d'enseignement désigné les maisons d'enseignement définies à la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* et à la *Loi québécoise sur les prêts et bourses aux étudiants*, ainsi que les établissements offrant des cours de formation ou de perfectionnement professionnel et certains établissements postsecondaires de l'extérieur du Canada. Les programmes d'études admissibles sont ceux qui durent au moins trois semaines et exigent de l'étudiant au moins dix heures par semaine de cours ou de travaux. Dans certains cas, ces programmes doivent être de niveau postsecondaire.

Bien qu'elles ne représentent pas des dépenses directes du gouvernement du Canada, les déductions demandées par les étudiants aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont considérées comme des dépenses fiscales, puisque le gouvernement renonce ainsi à des revenus. C'est également le cas d'autres exemptions fiscales qui profitent aux établissements d'enseignement ou aux étudiants, par exemple, l'exemption d'impôt sur les bourses d'études jusqu'à concurrence de 500$, l'exonération de la taxe de vente sur certains articles didactiques achetés par les maisons d'enseignement et la déduction, du revenu personnel imposable, des dons faits à plusieurs maisons d'enseignement considérées comme des organismes de charité.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC)

Le travail à temps partiel ou pour une courte période est une source de revenu importante pour les étudiants de niveau postsecondaire. La plupart des ministères et organismes fédéraux embauchent des étudiants au cours de la pause d'été traditionnelle, et plusieurs d'entre eux participent également à des programmes d'enseignement coopératif qui permettent aux étudiants d'alterner études universitaires et emploi.

La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada administre un certain nombre de programmes pour aider les étudiants à trouver du travail. Dans le cadre du Programme d'emploi d'été pour étudiants, elle met de l'argent à la disposition des organismes bénévoles établis et, là où il y a entente avec la province, des administrations municipales; celles-ci doivent embaucher des étudiants pour réaliser des projets, notamment des projets communautaires de recherche et d'analyse, des programmes de sports et loisirs et des programmes artistiques et culturels. La Commission subventionne également des stages d'été pour étudiants, dans les ministères et entreprises privées. Le Programme d'échanges internationaux, qui comprend les programmes d'échange d'étudiants et d'échange de jeunes travailleurs, permet aux étudiants canadiens de niveau postsecondaire et aux jeunes travailleurs (stagiaires) canadiens de travailler à l'étranger et aux étudiants et jeunes travailleurs étrangers de travailler au Canada, sur une base réciproque. Le Programme des stagiaires autochtones offre des possibilités d'emploi aux étudiants autochtones de niveau postsecondaire.

À travers le pays, la CEIC administre, d'avril à septembre, quelque 400 centres d'emploi pour étudiants, où travaillent des étudiants de

niveau postsecondaire et des jeunes qui ont récemment obtenu leur diplôme. Plus de 300 000 placements temporaires et occasionnels sont faits chaque année par l'intermédiaire de ces centres. La Commission administre également les centres d'Emploi Canada sur le campus dans plus de 80 universités et collèges du Canada, centres qui viennent chaque année en aide à plus de 100 000 étudiants de niveau postsecondaire.

La formation professionnelle

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC)

En vertu de la *Loi nationale sur la formation*, adoptée en juillet 1982, la CEIC administre des programmes de formation professionnelle des adultes, qui subventionnent la formation et le perfectionnement des travailleurs dont on a besoin dans de multiples disciplines. Remplaçant l'ancienne législation (voir l'Aperçu historique), la *Loi nationale sur la formation* permet au gouvernement du Canada de mieux assumer ses responsabilités en ce qui a trait à la planification de la main-d'oeuvre et à la formation professionnelle. L'aide à la formation en établissement et en industrie a été consolidée. Un nouveau programme d'envergure a été mis sur pied pour aider à mettre en place des installations essentielles à la formation. Enfin, la CEIC a révisé et amélioré son système de prévision des besoins de main-d'oeuvre dans les différentes professions, afin que le gouvernement du Canada puisse, de concert avec les provinces et le secteur privé, déterminer les ressources nécessaires à la formation dans les professions d'importance nationale.

Le grand programme qui chapeaute ces interventions, le Programme national de formation, regroupe trois composantes:

1) Le *Programme national de formation en établissement* porte sur la formation professionnelle des personnes étudiant dans les établissements d'enseignement provinciaux et privés. La Commission paie les frais de scolarité et verse une aide financière aux stagiaires pendant leurs études.

   Les trois quarts de la formation assurée dans le cadre de ce programme portent sur deux activités : la formation professionnelle, d'une part, qui regroupe les cours préalables à l'emploi permettant aux stagiaires d'acquérir les compétences nécessaires pour être admis dans une profession donnée, ou les cours destinés à ceux et celles qui veulent se perfectionner ou mettre à jour leurs connaissances; et la formation en apprentissage, d'autre part, qui assure la formation en salle de classe dans le cadre des programmes d'apprentissage administrés par les gouvernements provinciaux.

   Les autres activités qui font partie du Programme de formation en établissement sont le Programme d'adaptation au travail, les Cours préparatoires à la formation professionnelle, la Formation préparatoire à l'emploi, l'Orientation professionnelle et la Formation linguistique.

2) Le *Programme national de formation dans l'industrie* assure une aide financière aux employeurs qui s'occupent de formation. Ce programme regroupe la Formation générale dans l'industrie et la Formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée. Bien que les deux activités se ressemblent, la dernière prévoit des périodes de formation plus longues et s'intéresse tout particulièrement à certains métiers et professions hautement spécialisés où il y a pénurie chronique de main-d'oeuvre au pays. Enfin, dans le cadre du Programme des femmes dans les professions non traditionnelles, la Commission verse un salaire supplémentaire là où on assure la formation des femmes dans des professions traditionnellement exercées par des hommes.

3) *La Caisse d'accroissement des compétences professionnelles* est principalement destinée à accroître la capacité de formation dans les professions en pénurie de main-d'oeuvre. Outre les investissements dans la mise en place, la transformation, l'expansion ou la modernisation des installations, la Caisse contribue financièrement à la préparation du matériel didactique et à la mise au point de techniques d'enseignement. Les installations nécessaires à la formation se trouvent presque toujours dans les collèges communautaires ou les établissements équivalents. La Caisse est également destinée à contribuer à la mise en place ou à l'expansion d'installations servant à la formation professionnelle de certains groupes de personnes qui ont besoin d'une formation spécialement adaptée à leurs besoins, pour surmonter les obstacles à l'emploi qui se posent tout particulièrement pour eux.

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la CEIC a amélioré son système de prévision des besoins de main-d'oeuvre. Elle a mis au point le nouveau *Système de projection des professions au Canada* (SPPC), qui recueille, classe et diffuse des renseignements sur l'offre et la demande éventuelles de main-d'oeuvre, afin que l'on puisse faire une meilleure planification à long terme des ressources humaines. Les renseignements du SPPC seront très utiles pour déterminer quels programmes de formation professionnelle le gouvernement subventionnera et quel genre d'installations il faudrait mettre en place, dans les collèges communautaires, par le biais de la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles. Les gouvernements provinciaux, les entreprises, les collèges, les autres établissements de formation et les groupes cibles ayant des besoins spéciaux en matière de formation peuvent également consulter le SPPC; de fait, le Système dépend dans une large mesure des consultations avec les représentants de ces secteurs.

La recherche

C'est, dans la plupart des cas, dans les universités que se sont trouvées et que se trouvent encore les ressources nécessaires au développement de la recherche fondamentale et appliquée au Canada. La recherche universitaire constitue également le principal moyen de former les chercheurs et le personnel hautement spécialisé. Les universités sont donc au coeur même de l'effort scientifique canadien. Le gouvernement du Canada considère comme une priorité nationale la consolidation de la capacité de recherche des universités.

Les conseils de subvention à la recherche

Trois conseils versent sous forme de subventions et de contributions une aide directe aux universités. Ce sont:

- le Conseil de recherches médicales (CRM)
- le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG)
- le Conseil de recherche en sciences humaines (CRSH)

Ces conseils, qui acheminent environ 80% de l'aide fédérale à la recherche universitaire, ont une administration indépendante du gouvernement du Canada. Bien qu'ils soient comptables au Parlement par l'intermédiaire de ministres fédéraux, les fonctionnaires de l'État n'exercent pas de contrôle sur la répartition des fonds entre les différentes activités de recherche. Ce sont plutôt les universitaires canadiens qui, entre eux, évaluent les propositions présentées aux conseils; ils participent également à la formulation des politiques de financement des conseils.

Chaque conseil s'est vu confier des domaines particuliers de recherche. Les conseils cherchent à favoriser l'avancement des connaissances issues

des recherches et la formation universitaire de personnes hautement spécialisées dans le domaine des sciences de la santé (CRM), des sciences naturelles et du génie (CRSNG) et des sciences humaines (CRSH). Deux conseils doivent s'intéresser tout particulièrement à l'application des découvertes scientifiques et technologiques, l'un, à l'industrie, dans un but de développement économique (le CRSNG), l'autre, aux soins de santé et à la formation des professionnels de la santé (CRM).

L'aide fournie par les trois conseils prend le plus souvent, à quelques variations près, les formes suivantes:

- subventions à des personnes ou à des groupes pour des projets ou programmes de recherche pouvant durer plusieurs années, pour l'exploration et le développement d'idées de recherche, pour l'achat et l'entretien de matériel de recherche et pour l'aménagement d'installations spéciales;
- financement des frais d'exploitation et autres formes de financement des centres de recherche ou groupes multidisciplinaires de chercheurs;
- consolidation de la capacité de recherche de certains établissements;
- bourses d'études au baccalauréat, à la maîtrise, au doctorat et au niveau postdoctoral et aide à la recherche y ayant trait;
- versement d'un salaire et d'autres formes d'aide financière aux chercheurs et stagiaires;
- allocation de déplacement à des fins d'études au Canada et à l'étranger;
- programmes d'échanges et programmes visant à inviter des chercheurs;
- financement d'associations savantes, de publications spécialisées et de conférences.

Le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie a un rôle particulier à jouer en ce qui a trait à l'industrie et à ses liens avec la communauté universitaire. Il subventionne, dans les universités, des projets spéciaux de recherche applicable à l'industrie et octroie des bourses industrielles aux professeurs d'université travaillant en industrie, de même que des bourses de recherche industrielle aux jeunes chercheurs. Le Conseil de recherches médicales procède à peu près de la même manière pour favoriser le transfert des connaissances et compétences vers le secteur des soins de la santé, en subventionnant des essais de médicaments en clinique et de nouvelles techniques de diagnostic et de traitement.

Soulignons enfin que les conseils réservent une certaine part de leurs fonds à des thèmes stratégiques qu'ils considèrent, après consultation auprès des universitaires, comme des domaines d'intérêt national. C'est le cas, par exemple, des recherches sur l'aspect humain des sciences et de la technologie (CRSH), sur la foresterie et la biotechnologie (CRSNG) et sur l'appareil cardiovasculaire (CRM).

Les autres ministères et organismes

Plusieurs ministères et organismes fédéraux contribuent à la recherche universitaire en versant des subventions et des contributions pour des recherches qui ont trait à leurs propres domaines de responsabilité, en commandant, à contrat, les recherches nécessaires à leurs propres besoins internes et en assurant d'autres services connexes reliés à la recherche. En voici quelques exemples:

- Le ministère de l'Environnement subventionne la recherche universitaire dans le domaine de la forêt, de l'eau et de l'atmosphère. Il aide

financièrement les écoles de foresterie, où son personnel donne des cours de temps à autre. Il signe également des contrats de recherche avec des universités.

- Le ministère de la Santé et du Bien-être social, par le biais du Programme national de recherche et de développement en matière de santé, aide à la recherche sur les soins de santé.
- Les ministères de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale ont aidé les universités à mettre sur pied des centres pour l'avancement de la technologie et des centres de microélectronique afin d'aider l'industrie canadienne à se servir des données de recherches et des connaissances scientifiques et technologiques.
- Le ministère du Travail cherche à élargir les connaissances dans le domaine du travail et à susciter un plus grand intérêt pour ces questions parmi les universitaires canadiens, en versant des subventions à la recherche. Celle-ci peut porter sur les aspects économiques et sociaux du travail, sur les relations industrielles, ou sur d'autres aspects du travail; elle peut étudier, par exemple, les salaires, les revenus, la productivité, l'évolution technologique, les négociations collectives, le droit du travail ou l'histoire du mouvement ouvrier.

Certains autres ministères et organismes ont des intérêts du même genre, notamment Agriculture Canada, l'Énergie atomique du Canada Ltée, le ministère des Communications, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le ministère des Pêches et Océans, le ministère de la Défense nationale, le Conseil national de recherches, le Secrétariat d'État et Transports Canada.

La Bibliothèque nationale, les Archives publiques et les Musées nationaux du Canada fournissent d'importants services à la recherche, en constituant des collections et en conservant une grande variété d'objets naturels et d'objets historiques. Statistique Canada sert aussi les intérêts des chercheurs en recueillant des données sur plusieurs aspects de la vie au Canada. Le Conseil national de recherches (CNR), bien qu'il s'occupe surtout de recherche à des fins gouvernementales et industrielles, offre aussi d'importants services à la communauté des chercheurs. En faisant appel aux chercheurs universitaires dans ses équipes de planification, il favorise la communication entre universitaires. Il met souvent ses propres installations de recherche à la disposition des gens de l'extérieur. En outre, il administre l'Institut canadien de l'information scientifique et technique (ICIST), qui offre un service national d'information scientifique et technique à l'entreprise privée, aux maisons d'enseignement et au gouvernement. L'Institut a accumulé une collection remarquable de livres, de journaux, de rapports, d'ouvrages de référence et de bases de données provenant de partout dans le monde et portant sur les sciences naturelles, le génie et les sciences de la santé.

Deux autres organismes doivent être mentionnés dans le contexte de la recherche au palier national: le Conseil des sciences du Canada et le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie. Le Conseil des sciences a été créé en 1966 pour conseiller le gouvernement du Canada sur le meilleur usage possible à faire des sciences et de la technologie pour le bien public. Le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie, formé en 1971, est chargé de la politique scientifique et de la coordination des activités scientifiques fédérales. Il a pour principale attribution de conseiller le gouvernement sur la meilleure façon de réaliser les objectifs scientifiques nationaux et sur la répartition des fonds consacrés aux sciences dans les domaines d'intervention fédérale.

Les langues officielles dans l'enseignement

Le Secrétariat d'État a des obligations particulières en ce qui a trait aux langues officielles du Canada. Dans le domaine de l'éducation, il assume ces obligations par le biais d'ententes entre le gouvernement du Canada et les gouvernements des provinces et territoires, ententes aux termes desquelles le gouvernement du Canada assure une aide financière à l'enseignement de la langue officielle minoritaire (l'anglais au Québec et le français ailleurs) de même qu'à l'enseignement et à l'apprentissage des deux langues officielles comme langues secondes. Cette aide est acheminée vers tous les paliers du système d'enseignement. Depuis 1970-1971, les dépenses à ce titre représentent plus de 1,8 milliard de dollars.

La dernière série d'ententes fédérales-provinciales à long terme en matière de langues officielles dans l'enseignement a pris fin en 1979. Depuis, l'aide a continué d'être versée aux termes d'accords provisoires. En mars 1983, le Secrétaire d'État annonçait l'approbation, par le gouvernement du Canada, d'un protocole d'entente de trois ans qui, lorsqu'il serait signé par les deux paliers de gouvernement, entrerait en vigueur en 1983-1984. Les négociations touchant les nouvelles ententes qui entreront alors en vigueur sont maintenant presque terminées.

Le gouvernement du Canada accorde une aide financière pour le maintien des programmes et services actuels, l'expansion et l'élaboration de nouveaux programmes, la formation et le perfectionnement des enseignants et l'aide aux étudiants.

Le financement est offert aux provinces sous deux formes:
(1) contributions calculées en fonction du nombre d'étudiants inscrits aux programmes d'enseignement dans la langue minoritaire et aux programmes d'enseignement de la langue seconde officielle; (2) subventions à des activités et projets particuliers, par exemple, bourses aux enseignants et étudiants, projets de développement à frais partagés, instituts de formation pédagogique, centres de formation linguistique. Sont aussi admis d'autres frais convenus par les deux paliers de gouvernement.

L'aide financière est également acheminée par le biais du Programme de bourses d'été pour l'apprentissage des langues et du Programme de moniteurs de langue officielle, qui sont administrés par les gouvernements provinciaux en collaboration avec le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMÉC).

Le Ministère verse en outre des contributions financières à des groupes, organismes et établissements, dans le cadre du Programme de perfectionnement linguistique, pour des projets ayant trait à la compilation et à la diffusion de renseignements sur les langues officielles dans l'enseignement.

Domaines reliés à l'éducation et relevant directement de la compétence fédérale

Comme nous l'avons mentionné à l'Aperçu historique, il a toujours été admis que le Parlement du Canada pouvait adopter, en matière d'éducation, des lois touchant certains groupes pour lesquels le gouvernement fédéral a des responsabilités particulières. Il s'agit notamment du personnel des Forces canadiennes et des personnes à leur charge, au Canada et à l'étranger, des détenus des établissements correctionnels fédéraux et des enfants indiens et inuit. Ces responsabilités sont assumées par le ministère de la Défense nationale, le Solliciteur général (Service correctionnel du Canada) et le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Ministère de la Défense nationale (MDN)

Enseignement primaire et secondaire

Le MDN administre ses propres écoles ou conclut d'autres arrangements pour assurer l'enseignement élémentaire et secondaire aux enfants des

militaires et civils en service à l'étranger ou vivant au Canada sur des terres de la Couronne et ne payant par conséquent pas d'impôt foncier pour les écoles locales. Le Ministère a choisi la 13e année de l'Ontario comme année de fin d'études secondaires. Lorsque l'école du Ministère ou l'école locale n'offre pas les cours dont l'enfant a besoin, le MDN l'autorise à s'inscrire à la plus proche école qui convient et verse alors une allocation couvrant les frais de scolarité et de transport et, là où la distance le justifie, l'hébergement et la pension. En outre, le MDN offre à tout son personnel militaire et civil, au Canada et à l'étranger, la possibilité de faire instruire ses enfants dans des écoles où la langue d'enseignement est celle qu'on parle à la maison.

Enseignement postsecondaire

Le ministère de la Défense nationale assure également, sans frais, la formation universitaire de certains civils voulant s'enrôler dans les Forces canadiennes; elle le fait aussi pour les officiers et d'autres membres des Forces armées. Trois collèges militaires assurent en outre une formation universitaire: le Collège militaire royal du Canada, à Kingston (Ontario), le *Royal Roads Military College*, à Victoria (Colombie-Britannique) et le Collège militaire royal de Saint-Jean, au Québec. Ils offrent des cours au niveau du baccalauréat et aux niveaux supérieurs dans les disciplines des arts, du génie et des sciences.

Le Solliciteur général (Service correctionnel du Canada)

Aux termes de la *Loi sur les pénitenciers*, le Ministère a l'obligation d'offrir des programmes d'enseignement aux détenus afin de les aider à réussir leur vie, une fois libérés.

C'est un organisme du Ministère, le Service correctionnel du Canada, qui administre les programmes de formation scolaire et professionnelle dans tous les grands pénitenciers. Les programmes d'études sont ceux du ministère de l'Éducation de la province dans laquelle le pénitencier est situé. Les détenus reçoivent pour ces études les mêmes crédits que les étudiants des écoles ordinaires de la province.

Les détenus peuvent, sans frais, apprendre à lire et à écrire et suivre les cours de niveau élémentaire et secondaire. Les cours professionnels et techniques de niveau collégial sont également gratuits, mais on demande aux détenus de prendre des mesures pour payer eux-mêmes les cours en sciences humaines de niveau collégial et les cours universitaires.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord

L'éducation des Inuit et des Indiens inscrits du Canada relève, de par la Constitution, du gouvernement du Canada. En vertu de la *Loi sur les Indiens*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) assure, directement ou indirectement, toute une gamme de services pédagogiques pour les enfants indiens habitant sur les réserves ou sur les terres de la Couronne.

Les enfants indiens fréquentent les écoles primaires et secondaires administrées soit par le gouvernement du Canada (écoles fédérales), soit par les conseils des bandes indiennes (avec financement fédéral), soit par les gouvernements provinciaux ou des organismes privés. Dans ce dernier cas, le gouvernement fédéral paie les frais de scolarité afin de couvrir les dépenses de fonctionnement subies par les gouvernements provinciaux ou les organismes privés. Dans le cas des écoles adminis-

trées par les bandes indiennes, le gouvernement fédéral paie également les frais d'administration du groupe qui, dans la bande, dirige le programme d'enseignement.

Au niveau postsecondaire, les Indiens et les Inuit admissibles peuvent fréquenter les universités et collèges de la province. Reconnaissant toutefois qu'il y a des obstacles économiques et sociaux, le Ministère accorde, par le biais des deux programmes suivants, une aide financière, ou autre, afin d'améliorer les possibilités d'accès à l'instruction pour les peuples autochtones.

Le *Programme d'aide à l'enseignement postsecondaire* pour les Inuit et les Indiens inscrits du Canada, administré par le MAIN et, dans certains cas, par les bandes indiennes, facilite l'accès à l'enseignement postsecondaire et améliore les possibilités d'emploi pour les Inuit et les Indiens. Ce programme a également pour objectif de veiller à la formation, parmi les Indiens et les Inuit, de professionnels et d'administrateurs qui pourront contribuer à répondre aux besoins de leur propre communauté. Soulignons que le Ministère ne subventionne pas le programme d'aide à l'enseignement secondaire dans les Territoires du Nord-Ouest, ceux-ci ayant leur propre programme d'aide aux Inuit et aux Indiens.

Le *Programme de formation professionnelle*, administré par le MAIN, offre aux Indiens inscrits une aide financière ou des stages de formation afin qu'ils puissent s'orienter sur le marché du travail et acquérir des compétences qui y seront monnayables. Comme il n'est habituellement pas nécessaire d'avoir terminé son cours secondaire pour y être admis, ces programmes complètent les services offerts par la Commission de l'emploi et de l'immigration pour répondre aux besoins de formation des Indiens et des Inuit.

Le MAIN administre, en outre, un certain nombre de programmes destinés à préserver et à renforcer l'identité culturelle des Indiens et des Inuit. Ainsi, par le biais du *Programme des centres éducatifs et culturels*, il offre aux bandes indiennes une aide financière, ou autre, pour la création et l'exploitation de centres éducatifs et culturels qui offrent des programmes à caractère éducatif s'articulant autour des langues, cultures et patrimoines indiens et inuit.

Pour obtenir des renseignements sur les programmes et services du gouvernement du Canada, consulter, dans les bibliothèques dépositaires et les bureaux de poste, le *Répertoire des programmes et services du Gouvernement fédéral, 1983*.

On peut également se procurer ce Répertoire dans les librairies du gouvernement du Canada ou en le commandant au Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull (Québec) K1A 0S9. Prix: 9,95 $.

Annexe

Aperçu chronologique de la participation du gouvernement du Canada à l'éducation

1867 *L'article 93 de l'AANB* confère aux provinces le pouvoir exclusif de faire des lois en ce qui a trait à l'éducation dans chaque province, sous réserve du pouvoir du Parlement d'adopter, au besoin, des lois correctives en ce qui a trait aux écoles confessionnelles.

1876 Fondation du *Collège militaire royal du Canada*, à Kingston (Ontario).

1885 *Octroi de terrains à l'Université du Manitoba*. Une loi fédérale autorise l'octroi de 150 000 acres de terres de la Couronne au Manitoba.

1910 Formation de la *Commission royale d'enquête sur l'enseignement industriel et technique* qui présente un rapport en 1911 et un autre en 1913.

1912 *Subventions à l'agriculture*. La *Loi de 1912 d'encouragement à l'agriculture* permet au gouvernement fédéral de verser une aide aux provinces afin d'encourager l'agriculture. En 1913, la *Loi d'instruction agricole* vient soutenir la formation en agriculture assurée par les provinces, afin d'endiguer l'émigration massive des jeunes vers la ville. Le programme dure 12 ans. Les fonds sont répartis proportionnellement à la population de chaque province, sauf les subventions directes aux écoles de médecine vétérinaire.

1913 La *Commission royale d'enquête sur l'enseignement industriel et technique* recommande que le gouvernement fédéral verse de l'argent aux provinces, selon leur population, pour les aider à ajouter aux programmes d'enseignement primaire et secondaire la préparation au travail manuel. Elle recommande également la création d'une caisse de perfectionnement pour aider les enseignants, les chercheurs et les écoles, et fournir des bourses d'études. La guerre survient, mais la réponse fédérale se manifeste en 1919 par la *Loi ayant pour objet de favoriser l'enseignement technique au Canada*.

1916 Le gouvernement du Canada crée le *Conseil national de recherches* pour coordonner la recherche scientifique fédérale. Le Conseil accorde bientôt des subventions et des bourses à la communauté universitaire.

1919 *Des prêts d'études sont accordés aux invalides de guerre* de même qu'à tous les anciens combattants ayant besoin d'aide financière pour terminer leurs études.

Adoption de la *Loi d'enseignement technique* qui prévoit 10 millions de dollars en 10 ans pour aider à la formation technique et professionnelle. Cette somme est répartie entre les provinces, qui reçoivent chacune à la fois un montant fixe et une allocation par habitant, pour l'aide directe à l'enseignement professionnel.

Création, au Bureau fédéral de la statistique, d'une division ayant trait à l'éducation, qui allait devenir en 1973 la Division de l'éducation, des sciences et de la culture de Statistique Canada. Statistique Canada fournit différentes données sur l'éducation, y compris sur son aspect financier, et recueille des renseignements sur l'éducation dans le cadre de plusieurs enquêtes sociales.

Début des années 1920 — *Le ministère de la Défense se charge de l'éducation des enfants* du personnel des Forces canadiennes vivant dans des établissements de la Défense.

1929 — Adoption de la *Loi prorogeant la Loi d'enseignement technique*, qui permet le report des sommes non dépensées prévues à la loi de 1919.

1937 — Adoption de la *Loi sur le soulagement du chômage et l'assistance à l'agriculture*, portant sur la formation des hommes et des femmes de 18 à 30 ans, sans emploi et enregistrés auprès du Service d'emploi. Le gouvernement du Canada devait verser des subventions correspondant au montant des dépenses provinciales, subventions non proportionnelles à la population de la province. Cette loi fut remplacée, en 1939, par la *Loi sur la formation de la jeunesse* et, en 1942, par la *Loi sur la coordination de la formation professionnelle*.

1938 — Fondation du *Comité associé des recherches médicales au Conseil national de recherches*. (Ce comité allait devenir plus tard le Conseil de recherches médicales.)

1939 — Mise en place du *Programme d'aide aux étudiants du Dominion et des provinces*. Dans le cadre de ce programme, créé en vertu de la *Loi de 1939 sur la formation de la jeunesse*, Ottawa verse une contribution financière à chaque province participante pour l'aide aux étudiants, et les provinces doivent fournir un montant équivalent. Les provinces n'y ont pas toutes participé dès le début, mais au moment où le programme fut remplacé en 1964 (par le Programme canadien de prêts aux étudiants), toutes les provinces y participaient, sauf le Québec qui s'était retiré en 1954.

Consultations relatives à la mobilisation. Des consultations ont lieu entre la Conférence nationale des universités canadiennes et le gouvernement du Canada au sujet de la situation du personnel universitaire et des étudiants relativement à la mobilisation. Ces consultations créent des liens étroits entre le gouvernement et les universités pendant la Seconde Guerre mondiale.

1940 — La *Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces* (Commission Rowell-Sirois), formée en 1937, énonce le principe de la nécessité d'une intervention fédérale en éducation, fondé sur l'argument selon lequel le bon fonctionnement des universités dans toutes les provinces est essentiel si nous voulons que toutes les régions aient une même influence dans la vie nationale. La Commission reconnaît également l'importance primordiale des priorités des gouvernements provinciaux en matière d'éducation. Elle recommande que, pour des raisons d'équité, les provinces reçoivent une petite subvention proportionnelle à leur population. La guerre survient mais la Commission Massey se penche à nouveau sur la question en 1951.

1942 — Adoption de la *Loi sur la coordination de la formation professionnelle*, qui poursuit les projets amorcés en vertu de la *Loi de 1939 sur la formation de la jeunesse* et accorde encore plus d'importance à l'effort de guerre et à la formation des anciens combattants. Les programmes établis aux termes de cette loi doivent faire l'objet d'ententes fédérales-provinciales distinctes portant sur l'apprentissage, les écoles professionnelles, les cours par correspondance et la formation technique. Ce programme dure jusqu'en 1960, soit jusqu'à

l'adoption de la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle*.

Ouverture du *Royal Roads Military College*, près de Victoria, en Colombie-Britannique.

1945 *Loi sur la réadaptation des anciens combattants*. Pendant la guerre, le gouvernement du Canada avait discuté avec la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC), devenue par la suite l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), de la formation universitaire des anciens combattants. La *Loi sur la réadaptation des anciens combattants* prévoit une aide financière aux anciens combattants et des subventions directes aux universités.

1947 Fondation du *Conseil de recherches pour la défense* (qui s'occupe de recherches et de subventions) comme organisme indépendant du CNR.

1951 *Commission Massey*. La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, créée en 1949, présente son rapport en 1951. Elle y soutient que le gouvernement du Canada doit jouer un rôle en matière d'éducation s'il veut réaliser l'égalité des chances pour tous les Canadiens dans la vie économique, sociale et culturelle du Canada, quel que soit le lieu où ils vivent ou ont été élevés. La Commission recommande au gouvernement du Canada d'établir des programmes de prêts, de subventions et de bourses pour les étudiants et d'accorder une aide générale aux universités. La première recommandation n'a pas eu de suite, mais l'aide aux universités fut amorcée en 1951. La Commission soutient également que le gouvernement du Canada doit s'occuper du bien-être culturel du pays et que les maisons d'enseignement sont des établissements culturels importants que le gouvernement du Canada doit subventionner.

Subventions par habitant pour le fonctionnement des universités. Le crédit 690 de la *Loi des subsides de 1951* octroie des subventions directes aux universités. Il donne suite à une recommandation de la Commission Massey et aux préoccupations exprimées par les autorités universitaires. Le gouvernement du Canada établit un programme de subventions aux universités en vue de contribuer à leurs dépenses de fonctionnement, au taux de 50 c. par habitant de la province; le montant alloué à chaque province est ensuite réparti entre les universités admissibles en fonction du nombre de leurs inscriptions par rapport au total des inscriptions dans les universités de la province. En 1966-1967, dernière année du programme, ce taux était passé en moyenne à 5 $ par habitant. Les paiements sont faits directement aux établissements admissibles. L'AUCC et ses prédécesseurs se sont occupés de la distribution de ces sommes après 1957. Le Québec n'a pas accepté les paiements de 1952-1953 à 1955-1956.

1952 Fondation du *Collège militaire royal de Saint-Jean*, à Saint-Jean (Québec).

1953 *Accords en matière de civisme et d'enseignement des langues*. À cette époque, le gouvernement du Canada commence à conclure des ententes avec les provinces (sauf le Québec qui n'y a adhéré qu'en 1969) pour partager les coûts de l'enseignement des langues officielles et des cours d'instruction civique destinés aux immigrants adultes désireux d'obtenir la citoyenneté canadienne. La Direction de la citoyenneté fournissait les manuels de classe pour les immi-

grants adultes depuis 1947. En 1962, le choix des manuels de classe est confié aux provinces, mais les subventions fédérales sont maintenues.

1957 Fondation du *Conseil des arts*, par suite d'une recommandation de la Commission Massey. De 1957 à 1967 environ, le Conseil distribue 50 millions de dollars (et les intérêts accumulés) pour la construction d'immeubles universitaires, en subventions proportionnelles à la population de la province. Il lance, en outre, un vaste programme de bourses d'études en arts et en sciences humaines.

La Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC) est chargée de distribuer les subventions "par habitant" aux universités et de déterminer les critères d'admissibilité. Cette situation tient à une impasse entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le Québec refuse les subventions. En 1956, le gouvernement du Canada annonce que les subventions sont doublées (elles sont portées à 1 $ par personne) et demande à la CNUC de les distribuer. Les établissements québécois ne sont cependant pas autorisés à accepter les subventions avant 1959-1960; ces fonds sont gardés en fiducie par la CNUC.

1960 Fondation du *Conseil de recherches médicales*, comme organisme indépendant du CNR.

Adoption de la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* qui remplace la *Loi sur la coordination de la formation professionnelle* de 1942. Aux termes de cette loi, le gouvernement du Canada absorbe une grande partie des coûts de construction et d'équipement des installations destinées à la formation professionnelle et technique, contribuant ainsi à la création et à l'expansion rapide des collèges communautaires et d'autres établissements non universitaires d'enseignement postsecondaire à travers le Canada. Les programmes implantés en vertu de la loi font, comme les précédents, l'objet d'ententes distinctes entre le gouvernement du Canada et chaque gouvernement provincial. On fait appel au programme, beaucoup plus qu'on ne s'y attendait, en particulier dans certaines provinces. En 1967, cette loi est remplacée par la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, pour ce qui est du financement général de l'enseignement postsecondaire, et par la *Loi sur la formation professionnelle des adultes*, qui porte sur certains aspects particuliers de la formation. Certaines provinces s'objectent à l'annulation inattendue de ce programme et des dispositions sont prises pour que certaines de ses dispositions ne soient abandonnées que progressivement après 1967.

1961 *Modification des subventions aux universités du Québec*. En 1960-1961, on conclut une entente selon laquelle le Québec (et toute autre province qui le désire – mais aucune ne retient l'offre) peut verser directement les subventions à ses établissements; les subventions proviennent d'une augmentation des recettes provinciales résultant d'un changement aux accords fédéraux-provinciaux sur le partage fiscal, changement grâce auquel un point d'impôt sur le revenu des entreprises retourne aux provinces.

Dégrèvement d'impôt pour les frais de scolarité. À partir de 1961, les étudiants peuvent déduire de leur revenu leurs frais de scolarité.

1963 Formation du *Conseil économique du Canada* qui, par plusieurs de ses études annuelles et un certain nombre d'études spéciales, exerce une influence sur le secteur postsecondaire.

1964 Introduction du *Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPÉ)*, dont la raison d'être est d'encourager la poursuite d'études postsecondaires et, par ricochet, la croissance économique. Le Québec exerce son droit de retrait et reçoit des paiements de remplacement.

1965 Publication du *rapport de la Commission Bladen* sur le financement de l'enseignement supérieur. Ce rapport, parrainé par l'AUCC, recommande l'augmentation des subventions par habitant, l'octroi d'un fonds d'immobilisations, l'augmentation de l'aide à la recherche et la création, par les provinces, de commissions subventionnaires. Il recommande également que les subventions soient réparties entre les universités d'une même province selon une formule de pondération des inscriptions. En janvier 1966, les subventions fédérales aux universités sont portées à 5 $ par habitant, en moyenne, selon une formule de pondération des inscriptions qui tient compte, pour la première fois, des étudiants à temps partiel et de ceux de l'extérieur de la province.

1966 *Création, au Secrétariat d'État, de la Direction générale de l'aide à l'éducation*. Le gouvernement du Canada donne ainsi suite au rapport de la Commission Bladen, qui avait recommandé que la tâche de coordonner l'aide aux universités pour tous les organismes fédéraux soit confiée à un seul ministre de la Couronne. La Direction est chargée de la coordination et de la recherche en matière d'éducation de même que de l'administration des subventions aux universités en 1966-1967 et, par la suite, des paiements de transfert aux provinces.

Fondation du *Conseil des sciences du Canada*, par suite d'une recommandation de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (Commission Glassco). Le Conseil est chargé de donner des avis et de faire de la recherche en matière de politique scientifique, y compris l'aide aux sciences et à la technologie au niveau postsecondaire.

Nouveaux mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire. Une conférence fédérale-provinciale sur le financement de l'enseignement supérieur a lieu en octobre pour discuter des nouveaux accords financiers. Le Premier ministre y annonce que les subventions fédérales aux universités ne seront plus distribuées par l'intermédiaire de l'AUCC mais feront plutôt l'objet d'accords fiscaux, aux termes d'une nouvelle *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. On adopte le modèle des anciens accords avec le Québec plutôt que celui des recommandations de la Commission Bladen. Dans son discours prononcé lors de la conférence, le Premier ministre rattache les interventions fédérales en éducation à l'égalité des chances en général et, en particulier, aux préoccupations du gouvernement du Canada en matière d'économie et de formation de la main-d'oeuvre.

1967 Formation du *Conseil des ministres de l'Éducation (Canada)*, qui succède au Comité permanent des ministres de l'Éducation de l'Association canadienne d'éducation. Ce Conseil a pour fonction, entre autres, de s'occuper des consultations interprovinciales sur les questions qui ont trait à l'éducation et qui intéressent le gouvernement du Canada.

Adoption de la *Loi sur la formation professionnelle des adultes*, qui crée le Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada (PFMC). Ce programme porte sur des aspects particuliers de la formation et, avec les accords fiscaux, remplace les programmes établis aux termes de la *Loi de 1960 sur l'assistance à la formation technique et professionnelle*. Le PFMC vise à améliorer les possibilités de revenu et l'aptitude à l'emploi des travailleurs adultes, en leur offrant des cours de formation dans les établissements industriels ou les maisons d'enseignement provinciales. La planification du programme doit être assurée conjointement par les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral, ce dernier assumant les frais.

La *Loi de 1967 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* entre en vigueur en avril. Elle instaure un programme à frais partagés prévoyant le transfert de sommes d'argent et de points d'impôt aux provinces, égal à 50% des dépenses de fonctionnement admissibles subies par la province pour l'enseignement postsecondaire (ou 15 $ par habitant de la province, avec majoration annuelle selon le taux national d'augmentation des dépenses admissibles, si ce montant est plus élevé, ce qui est le cas de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick). Les accords fiscaux conservent cette forme jusqu'en 1972.

1968 *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Commission Laurendeau-Dunton)*. Formée en 1963, la Commission formule 46 recommandations ayant trait au bilinguisme et au biculturalisme dans son rapport de 1968 sur l'éducation. Ces recommandations visent essentiellement à faire en sorte que les Canadiens puissent plus facilement faire instruire leurs enfants dans la langue officielle de leur choix et que les étudiants puissent apprendre l'autre langue officielle comme langue seconde. Ces recommandations mènent à la création, en 1970, de la Direction des programmes des langues, au Secrétariat d'État.

1969 et années suivantes *Rapport MacDonald, étude scientifique de l'OCDE et Comité du Sénat sur la politique scientifique (Comité Lamontagne)*. Vers la fin des années 60 et le début des années 70, il y a plusieurs études importantes sur la politique scientifique et l'aide fédérale à la recherche universitaire. Ces études suscitent la création, en 1971, du ministère d'État aux Sciences et à la Technologie.

1970 *Programmes des langues officielles dans l'enseignement*. Le gouvernement du Canada établit des programmes en vue de soutenir l'instruction dans la langue officielle minoritaire dans chaque province de même que l'enseignement de l'autre langue officielle. Ces programmes donnent suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et donnent lieu à des ententes avec chaque gouvernement provincial.

1971 Création du *ministère d'État aux Sciences et à la Technologie*, chargé d'élaborer les politiques ayant trait aux sciences et à la technologie. Le Ministère conseille le gouvernement sur les politiques pouvant modifier l'offre et la demande de main-d'oeuvre hautement spécialisée (y compris les titulaires d'un diplôme postsecondaire) et sur la coordination de l'aide à la recherche dans les universités.

1972 *Prolongement des accords fiscaux jusqu'en 1973-1974*. La *Loi de 1967 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* est prorogée pour deux ans, mais l'on fixe à 15% l'augmentation annuelle de la contribution fédérale dans son ensemble.

Plan de recherche sur la technologie des systèmes éducatifs. Par suite d'une recommandation du CMÉC, on met sur pied, au ministère des Communications, la Direction de la technologie des systèmes éducatifs, afin de favoriser l'avancement technologique en éducation. Les travaux comportent des projets conjoints avec certaines provinces. Il y avait auparavant eu dans ce domaine des projets du CNR sur l'utilisation des ordinateurs en éducation.

1973 *Déduction des frais d'instruction*. Les étudiants (ou leurs parents) peuvent maintenant déduire de leur revenu 50 $ pour chaque mois où l'étudiant suit à plein temps des cours dans un établissement d'enseignement désigné.

Prolongement des accords fiscaux jusqu'en mars 1977. Les provinces rejettent l'offre fédérale de transformer les transferts fiscaux en un système de crédits proportionnels à la taille du groupe des 18-24 ans dans chaque province, augmentés de 7% par an, sous réserve de l'application d'un facteur d'uniformisation. Si cette proposition avait été acceptée, il n'y aurait plus eu de rapport direct entre les transferts et le niveau des dépenses provinciales. La Loi sur les accords fiscaux est donc prolongée pour trois autres années et l'augmentation annuelle est maintenue à 15%.

1975 La *Commission sur les études canadiennes* (Commission Symons), parrainée par l'AUCC, souligne dans son rapport avoir constaté à maintes reprises le peu d'intérêt porté aux affaires canadiennes dans le système d'éducation.

Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDÉ). Le CMÉC et le Secrétariat d'État prennent ensemble les arrangements nécessaires pour que l'OCDÉ procède à un examen des politiques canadiennes d'éducation. Le document de travail annonce une nouvelle étape dans la collaboration fédérale-provinciale en éducation et fait date dans les pays le l'OCDÉ. Les travaux commencent en 1973 et, en juin 1975, les enquêteurs étrangers se rendent au Canada.

1976 *Rapport de l'OCDÉ*. Les examinateurs de l'OCDÉ critiquent, dans leur rapport, l'absence d'objectifs nationaux et de politique nationale en matière d'éducation. Ils font remarquer que, dans tous les pays, fédérés ou non, le gouvernement national s'intéresse au système d'éducation, et ce, pour différentes raisons. Parmi les plus importantes, ils soulignent le fait que la philosophie du système d'éducation et les principes qui sous-tendent son fonctionnement sont des questions d'intérêt national parce que la conscience culturelle et nationale en dépend. La quête d'une "identité canadienne" ne sera pas fructueuse si elle n'est pas profondément enracinée dans l'éducation. Au palier fédéral, les examinateurs remarquent que l'éducation est toujours considérée comme un

moyen de parvenir à "autre chose" et que les décisions en matière d'éducation sont presque toujours prises par "quelqu'un d'autre". Comme aucun organisme n'est principalement chargé d'équilibrer les différents intérêts en matière d'éducation, l'organisme voisin le plus fort risque de s'accaparer tout ce domaine, sans les freins et contrepoids que l'on trouve habituellement en administration publique. Au chapitre du rôle du Secrétariat d'État, les examinateurs ne décèlent rien qui annoncerait une politique fédérale cohérente en matière d'éducation ou qui indiquerait vraiment que le Secrétariat d'État a réussi à aplanir les incohérences ou même les contradictions flagrantes. Ils concluent qu'on ne peut probablement pas s'attendre à plus de la coordination ministérielle, assurée par des fonctionnaires au niveau intermédiaire.

La solution avancée par l'OCDÉ était celle d'un rapprochement prudent mais significatif. Comme première étape, il faudrait rendre le CMÉC plus efficace et lui donner beaucoup plus de personnel. Comme deuxième étape, il faudrait que le gouvernement fédéral et le CMÉC collaborent pour régler certaines questions précises (par exemple, le bilinguisme en éducation, l'intégration de la formation générale et professionnelle). Comme troisième étape, il faudrait élargir cette collaboration de façon à ce qu'elle englobe les éléments de la politique d'éducation qui intéressent tout le pays.

Proposition visant à financer l'enseignement postsecondaire à titre de programme établi. Lors d'une conférence fédérale-provinciale en juin, on fait part d'une proposition touchant le financement des programmes établis, financement dans le cadre duquel les programmes à frais partagés seraient remplacés par des transferts inconditionnels en espèces et en points d'impôt. Le Premier ministre souligne toutefois que le gouvernement du Canada considère devoir, comme les provinces, se préoccuper d'éducation en ce qu'elle touche au développement de la vie nationale, à l'économie et à la technologie; ces préoccupations se traduisent par de nouvelles ententes touchant les consultations fédérales-provinciales au niveau ministériel.

1977 *Réorganisation des conseils subventionnaires.* La *Loi d'action scientifique du gouvernement* constitue le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG), enlevant au Conseil des arts et au Conseil national de recherches, respectivement, les programmes de subventions et de bourses. Le CRSH et le CRSNG commencent leurs travaux en 1978. Le Conseil de recherches médicales est maintenu comme organisme distinct, mais son mandat est élargi pour englober la recherche dans le domaine des soins de santé.

Adoption de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis.* Les contributions fédérales sont déterminées indépendamment des dépenses provinciales et versées sous forme de transferts inconditionnels aux provinces, en points d'impôt et en espèces, pour les soins de santé et l'enseignement postsecondaire. Les crédits sont calculés en fonction des contributions faites au titre des anciens programmes pour une année considérée comme année de référence et majorés selon le PNB et la croissance démographique.

1978 *Réponse du CMÉC et du Secrétariat d'État au rapport de l'OCDÉ.* En janvier, les deux paliers de gouvernement se concertent pour préparer une réponse au rapport des examinateurs de l'OCDÉ. Ils font des commentaires positifs mais soulignent que certains éléments du rapport ont suscité des réactions négatives. Ils considèrent notamment comme impossible la pleine participation fédérale au CMÉC. Ils sont aussi d'avis que les examinateurs ont mal interprété la situation canadienne en ce qui a trait à l'absence d'objectifs nationaux, soulignant qu'il existe, dans les faits, un nombre considérable d'objectifs communs.

Programme d'études canadiennes. Le Secrétariat d'État amorce pour trois ans un programme-pilote de subventions aux études canadiennes. Un nouveau programme élargi sera plus tard approuvé pour 1981-1984.

1979 *Mise sur pied de quatre groupes de travail fédéraux-provinciaux.* En octobre, le Secrétariat d'État et le CMÉC s'entendent pour mettre sur pied quatre groupes de travail fédéraux-provinciaux (sur le bilinguisme en éducation, l'aide financière aux étudiants, l'utilisation des satellites en éducation et les accords en matière d'enseignement des langues aux immigrants adultes et enfants).

1980 *Mise sur pied du Groupe de travail parlementaire sur les perspectives d'emploi pour les années 80* (Comité Allmand). Le Groupe de travail recommande, entre autres choses, que le gouvernement du Canada maintienne son aide à l'enseignement postsecondaire, en accordant préséance aux professions en pénurie de main-d'oeuvre, et que les gouvernements encouragent l'éducation permanente.

1981 *Groupe de travail fédéral-provincial sur l'aide aux étudiants.* Publié en janvier, le rapport du Groupe de travail articule les objectifs et les principes des programmes d'aide aux étudiants, tant au palier provincial qu'au palier fédéral, et propose cinq options. C'est la première fois qu'on aborde cette question dans sa globalité.

Le *Groupe de travail fédéral-provincial sur l'utilisation des satellites en éducation* publie son rapport final en janvier. Ce rapport comporte un examen des coûts et de la technologie relatifs à l'enseignement par satellite et incite les provinces à faire davantage usage des satellites en éducation. Les discussions se poursuivent sur l'utilisation plus régulière des satellites.

Le *Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (Comité Breau), dont la formation est annoncée en février, a pour mandat d'étudier les accords fiscaux, y compris les transferts à l'enseignement postsecondaire au titre du FPÉ. Le Groupe de travail commence ses audiences en avril et présente son rapport en août. Il recommande notamment que le financement par tranches globales de l'enseignement postsecondaire soit maintenu mais en tant que programme distinct des programmes de santé dans le cadre du FPÉ, qu'il y ait des mécanismes efficaces de consultation entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les milieux de l'enseignement supérieur, que l'on rende davantage compte au Parlement de l'aide fédérale à l'enseignement postsecondaire et que l'on publie de plus amples renseignements à ce sujet.

1981 Le Secrétariat d'État précise pour la première fois, à l'intention du Comité Breau, les *objectifs que poursuit le gouvernement du Canada par ses programmes d'aide à l'éducation*.

Proposition de nouvelles modalités de financement en ce qui a trait à l'enseignement postsecondaire et au développement des ressources humaines, lors du discours du budget fédéral, en novembre. Cette proposition mène aux discussions fédérales-provinciales (qui se poursuivent toujours) sur la forme que pourrait prendre le financement après 1984-1985.

1982 La *Loi nationale sur la formation* remplace la *Loi de 1967 sur la formation professionnelle des adultes*. Elle prévoit une intensification de la formation dans les professions en pénurie de main-d'oeuvre, de même que le financement de nouvelles installations, dans les collèges communautaires, qui soient davantage axées sur les technologies de pointe.

1983 Le *gouvernement du Canada* fait part de son intention de détacher l'enseignement postsecondaire des deux autres composantes du FPÉ touchant la santé, et de majorer les transferts à l'enseignement postsecondaire au cours des deux prochaines années (1983-1984 et 1984-1985), tout en respectant la politique gouvernementale du 6 et 5%.

Modification de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*. Les nouvelles dispositions portent sur le relèvement du plafond des prêts, sur les prêts aux étudiants à temps partiel, sur l'exemption d'intérêts aux emprunteurs sans emploi et sur la remise de la dette à ceux qui sont handicapés en permanence.